

Министерство образования Республики Беларусь

БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (БГУ)

УДК 32:001.12/.18
32:303.446 321:001.11

№ госрегистрации 20112192
Инв. №

УТВЕРЖДАЮ
Зам. проректора по научной
работе – начальник ГУН

_____ Т. А. Дик

_____/_____ 2015 г.

ОТЧЕТ
О НАУЧНО–ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОЦЕССЫ И ИНСТИТУТЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ
И СОВРЕМЕННОМ МИРЕ
(заключительный)

Декан
юридического факультета
д-р юр. наук, профессор

С. А. Балашенко

Зав.кафедрой политологии
юридического факультета,
научный руководитель НИР
д-р полит. наук, профессор

С. В. Решетников

Минск 2015

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Руководитель работы
зав. кафедрой политологии,
д-р политических наук,
профессор

С. В. Решетников
(реферат, введение,
заключение,
подразд. 1.1)

Исполнители темы:

Профессор кафедры
политологии, д-р политических
наук, профессор

Л. Е. Земляков
(подразд. 2.4)

Профессор кафедры
политологии, д-р философских
наук, доцент

Г. А. Круглова
(подразд. 2.7)

Доцент кафедры политологии,
к-т политических наук, доцент

Н. А. Антанович
(подразд. 1.2)

Доцент кафедры политологии,
к-т философских наук

Е. Ф. Гречнева
(подразд. 2.1)

Доцент кафедры политологии,
к-т философских наук, доцент

Н. П. Денисюк
(подразд. 2.5)

Доцент кафедры политологии,
к-т политических наук, доцент

И. А. Кузнецова
(подразд. 1.4)

Доцент кафедры политологии,
к-т политических наук, доцент

Н. В. Ляхович-Петракова
(подразд. 2.9)

Доцент кафедры политологии,
к-т философских наук, доцент

А. П. Мельников
(подразд. 2.3)

Доцент кафедры политологии,
к-т политических наук, доцент

С. Г. Паречина
(подразд. 1.3)

Доцент кафедры политологии,
к-т философских наук, доцент

С. И. Симановский
(подразд. 3.4)

Доцент кафедры политологии,
к-т исторических наук, доцент

Л. В. Слущкая
(подразд. 3.1)

Доцент кафедры политологии,
к-т философских наук, доцент

Т. Г. Соловей
(подразд. 1.5)

Доцент кафедры политологии,
к-т философских наук, доцент

Л. В. Старовойтова
(подразд. 3.5)

Доцент кафедры политологии,
к-т политических наук

В. В. Шимов
(подразд. 3.3)

Ст. преподаватель кафедры
политологии

К. А. Зайка
(подразд. 2.6)

Ст. преподаватель кафедры
политологии

С. А. Козлова
(определ., обознач. и
сокращ., реферат,
приложение А)

Ст. преподаватель кафедры
политологии,
к-т политических наук

В. С. Михайловский
(подразд. 3.2)

Ст. преподаватель кафедры
политологии

Г. А. Острога
(подразд. 2.8)

Зав. учебной лабораторией
политических технологий,
доцент кафедры политологии,
к-т политических наук

О. Е. Побережная
(подразд. 2.2, определ.,
обознач. и сокращ.)

Нормоконтролер

С. Ю. Галкина

РЕФЕРАТ

Отчет 173 с., 172 источника, 1 прил.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОЦЕССЫ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ, ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ, ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД, СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД, ОБЩЕСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА, ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

Объектом исследования выступают государственные процессы и институты в Республике Беларусь и современном мире.

Цель работы – определение концептуального содержания основных направлений и разновидностей государственной политики в Республике Беларусь и за рубежом на основе разработки теоретико-методологической модели анализа политических процессов и государственных институтов.

При проведении исследования использованы общенаучные, социально-гуманитарные, эмпирические и политологические методы.

В ходе проведенного исследования на основе широкого круга источниковых баз данных раскрыт методологический потенциал системного и функционального подходов в теории и практике общественной политики, выявлены механизмы эволюции государственных институтов, формирования и развития основных направлений государственных и управленческих процессов в Республике Беларусь и современном мире. Выявлены подходы к пониманию сути общественной политики, определено концептуальное содержание государственной политики в Республике Беларусь и за рубежом в следующих сферах: социальная политика, этнокультурная и миграционная политика, политика в сфере религиозных отношений, экологическая политика.

В результате проведенной работы выявлены тенденции развития государственных институтов и политических процессов в условиях глобализации: исследована роль Беларуси в системе международных отношений; проблемы глобальной политики рассмотрены с акцентом на вызовы и угрозы для Республики Беларусь; изучены концептуальные основания развития российско-белорусских отношений с привлечением цивилизационного подхода. Рассмотрены инструментальные возможности цивилизационного и неомарксистского подходов в анализе теории геополитики и практики международных процессов.

Результаты исследования реализованы в публикациях, учебных и учебно-методических пособиях, монографиях, диссертационных исследованиях и внедрены в учебный процесс.

СОДЕРЖАНИЕ

Определения, обозначения, сокращения	6
Введение.....	10
1 Теоретико-методологические основания анализа политических процессов и государственных институтов в Республике Беларусь и современном мире	13
1.1 Методология функционального подхода в политической науке	13
1.2 Методология политического анализа государственного управления.....	19
1.3 Система правления в Республике Беларусь.....	25
1.4 Теоретико-методологические и практические основания совершенствования парламентских процедур в Республике Беларусь и современном мире.....	30
1.5 Институциональная трансформация современных политических партий	36
2 Основные направления и разновидности государственной политики в Республике Беларусь и за рубежом	45
2.1 Общественная политика: классические теоретико-методологические подходы и особенности современной общественной политики в Республике Беларусь	45
2.2 Трансформация социальной политики государства в Республике Беларусь на современном этапе.....	54
2.3 Национальные модели политической культуры	63
2.4 Современная государственная политика Беларуси в сфере религии	72
2.5 Миграционные процессы в Республике Беларусь и современном мире.....	81
2.6 Иммиграционный кризис в Европе и проблемы национальной интеграции.....	89
2.7 Экологическая политика в современном мире.....	96
2.8 Трансформация государственной политики Республики Беларусь в преодолении последствий Чернобыльской катастрофы	104
2.9 Оценка публичной политики в Республике Беларусь.....	110
3 Особенности и тенденции развития государственных институтов и политических процессов в условиях глобализации.....	118
3.1 Беларусь в системе международных отношений	118
3.2 Глобальная политика безопасности: вызовы и угрозы для Республики Беларусь	124
3.3 Концептуальные основания формирования и развития российско-белорусских отношений.....	129
3.4 Международное сотрудничество Республики Беларусь в научной и научно- технической сферах	137
3.5 Идеологические вызовы в условиях глобализации и особенности развития идеологических процессов в Республике Беларусь	142
Заключение.....	151
Список использованных источников.....	159
Приложение А Модель функционирования политической системы Республики Беларусь	173

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

В настоящем отчете по НИР применяют следующие термины с соответствующими определениями:

Политическая система Республики Беларусь – целостная совокупность институционального, инструментального (различные виды государственной политики и управления) и процессуального (функционирование гражданского общества, процессы артикуляции и агрегирования интересов) блоков, координирующих свое функционирование в процессе формирования и реализации публичной политики.

Государственная политика – совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной власти с привлечением общественных объединений и организаций. Это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер. Она является средством, позволяющим государству достичь определенных целей в конкретной области, используя правовые, экономические, административные и иные методы и средства воздействия, опираясь на ресурсы, имеющиеся в его распоряжении.

Государственные институты – это социальные образования, связанные с осуществлением власти и управлением обществом; система учреждений и организаций, упорядочивающих политические и другие общественные отношения с помощью материальных и идеальных (символических) средств на основе ценностных, культурных, идеологических, правовых и иных норм.

Государственные процессы – совокупность всех динамических изменений в структуре и политике государства, в поведении и отношениях политических и государственных субъектов, в исполнении ими ролей и функционировании институтов, а также во всех иных элементах политического пространства, осуществляющихся под влиянием внешних и внутренних факторов.

Государственное управление – процесс постановки общенациональных задач развития, разработки политики, принятия решений на общегосударственном уровне. В него вовлечены все органы государственной власти, политические и общественные институты, частный сектор, общественные объединения и организации, группы интересов.

Политический анализ – методика продуцирования знаний о политических процессах, позволяющая устанавливать связи между знаниями и политически значимыми действиями.

Системный подход – представляет собой совокупность методологических средств, используемых для подготовки и обоснования решений по сложным

проблемам политического, социального, экономического, научного и технического характера, рассматривающий объект как сложное взаимодействие структур и функций, обладающих свойствами самоорганизации.

Функциональный подход – направление в методологии политической науки, рассматривающее политические явления с точки зрения функций, которые выполняет каждый элемент в структуре политических систем, политических процессов, общественной политики.

Цивилизационный подход – теоретико-методологическое направление в общественных науках, рассматривающее соответствующие общества исторически конкретно, на их собственной основе, как самостоятельную реальность, подчиняющуюся внутренней логике формирования и развития в культурно-исторической и социально-политической динамике.

Цивилизация – социокультурные общности, основанные на всеобщей связи индивидов и групп, создающие крупномасштабное единство в пространстве и во времени, выражающееся через формы политической и социальной организации, и определенные формы духовности, отображенные в идеях, символике, ритуалах значение которых выходит за рамки локальных этнических, социально-классовых, политических и хозяйственных образований.

Цивилизационный проект – программы геополитической консолидации и организации того или иного цивилизационного ареала на основе единого ценностного комплекса и базирующихся на этом комплексе социально-политических и экономических практик.

Общественная политика – целенаправленная деятельность институтов государства (как центров принятия политических решений) с привлечением институтов гражданского общества по формированию, выработке и реализации политического курса.

Публичная политика – программы и приоритеты органов власти, механизмы и технологии их реализации, выработанные с учетом ожиданий социальных групп (страт) их представителями. Публичная политика отражает процессы агрегации и артикуляции групповых интересов, формирование определенного типа политики государства.

В настоящем отчете по НИР используют следующие обозначения и сокращения:

АЭС – атомная электростанция;
БНФ – Белорусский народный фронт;
БЖС – безналичные жилищные субсидии;
БПЦ – Белорусская православная церковь;
БРФФИ – Белорусский республиканский фонд фундаментальных исследований;
БССР – Белорусская Советская Социалистическая Республика;
ВАК – Высшая аттестационная комиссия;
ГАСП – государственная адресная социальная помощь;
ГКНТ – Государственный комитет по науке и технологиям;
ДДТ – пестицид дихлордифенил трихлорметилметан;
ДРОНДы – Доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти;
ЕС – Европейский Союз;
ИКТ – информационно-коммуникативные технологии;
КНР – Китайская народная республика;
КПСС – Коммунистическая партия Советского Союза;
КХП БНФ – консервативно-христианская партия БНФ;
МИД – Министерство иностранных дел;
МФГС – Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества;
МЧС – Министерство по чрезвычайным ситуациям;
НАН Беларуси – Национальная академия наук Беларуси;
НАТО – Северо-Атлантический Союз;
НГМ – новый государственный менеджмент;
НГО – негосударственные организации;
НИИ – научно-исследовательский институт;
НИР – научно-исследовательская работа;
НКО – некоммерческие организации;
ОАЭ – Объединенные Арабские Эмираты;
ОДКБ – Организация Договора о коллективной безопасности;
ООН – Организация Объединенных Наций;
РКЦ – Римско-католическая церковь;
РПТС – Республиканская партия труда и справедливости;
РФФИ – Российский фонд фундаментальных исследований;
РЦТТ – Республиканский центр трансфера технологий;
СМИ – средства массовой информации;
СНГ – Союз Независимых Государств;

СССР – Союз Советских Социалистических Республик;
США – Соединенные Штаты Америки;
ТНК – транснациональная корпорация;
ФРГ – Федеративная Республика Германия;
ЧАЭС – Чернобыльская атомная электростанция;
APRM – African Peer Review Mechanism;
BERI – Business Environment Risk Intelligence;
CPIA – Country Policy and Institutional Assessment,
ESADE – Escuela Superior de Administracion y Direccion de Empresas;
GRICS – Governance Research Indicator Country Snapshot,
GPP – Government Performance Project,
ICRG – International Country Risk Guide;
IDA – International Development Organization;
PRI – Political Risk Index,
RAI – Resource Allocation Index,
SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management,
WGI – World governance indicators

ВВЕДЕНИЕ

Целью политической науки является изучение структуры и функционирования политической системы общества. На современном этапе развития политологии исследовательская проблематика чутко реагирует на динамику процессов государственного строительства в условиях глобального международного окружения. Важной задачей для объяснения политического процесса и выработки практических рекомендаций органам государственной власти является разработка методологических инструментов.

Актуальность темы исследования объективно обусловлена трансформацией политического процесса и институциональной структуры государства в Беларуси на современном этапе в условиях глобализации мира. Конец XX – начало XXI в. – это время политических преобразований во многих странах и регионах современного мира, которые значительно актуализировали и во многом изменили подходы к проблеме государственной институционализации и политического процесса. В значительной мере это обуславливается процессом глобализации, который видоизменяет устоявшиеся связи стран на мировой арене и сравнительно быстро превращает планету в единое экономическое, политическое, социальное и культурно-информационное пространство.

Развитие суверенного белорусского государства требует разработки теоретико-методологического инструментария для изучения политической системы Республики Беларусь, моделей формирования и реализации государственной политики, оценки ее результатов и последствий. Эффективная политика государства в важнейших сферах общественной жизни обеспечивает конкурентоспособность страны в условиях глобализации.

Таким образом, изучение проблематики государственных процессов, а также структуры и трансформации институты политической системы в Республике Беларусь и в современном мире обладает высокой научной значимостью.

Объект исследования – государственные процессы и институты в Республике Беларусь и в современном мире.

Предмет исследования – основные направления и разновидности государственной политики в Республике Беларусь и за рубежом.

Цель работы: определение концептуального содержания основных направлений и разновидностей государственной политики в Республике Беларусь и за рубежом на основе разработки теоретико-методологических модели анализа политических процессов и государственных институтов.

Развитие политической науки в современном мире сосредоточено на нескольких ключевых направлениях: теоретико-методологические основания анализа политических процессов и государственных институтов, общественная политика и управление, основные направления и разновидности государственной политики,

сравнительная политика, международные политические отношения, развитие государственных институтов и политических процессов в условиях глобализации. Среди перечисленных направлений высока значимость методологии и инструментальных возможностей системного и функционального подходов к анализу общественной политики. Политическая наука в Республике Беларусь ориентирована на исследование различных направлений как динамики политической системы в ее процессуальной составляющей, так и исследование политики государства в институциональном измерении.

Первый раздел посвящен анализу теоретико-методологических оснований политических процессов и государственных институтов в Республике Беларусь и в современном мире. В данном разделе приводится разработка методологии системного и функционального подходов как методологии политического анализа государственного управления. Системный подход направлен на выявление сущности формирования и эволюции политических институтов. Функционализм в политологии имеет процессуальное измерение. Проблема, которую решает функционализм в политической науке – это проблема оптимизации выработки и реализации различных направлений общественной политики. В первом разделе представлены параграфы, посвященные системе правления в Республике Беларусь, направлениям совершенствования парламентских процедур в Республике Беларусь, а также институциональной трансформации современных политических партий.

Во втором разделе изучены основные направления и разновидности государственной политики в Республике Беларусь и за рубежом. Показано, что обобщающими для анализа государственной политики являются концепции общественной и публичной политики, которые отражают зависимость выработки основных направлений политики государства от социальных процессов, от потребностей и интересов конкретного общества. Во втором разделе изучена трансформация социальной политики государства в Республике Беларусь на современном этапе. Также подробно проанализированы национальные модели политической культуры и современная государственная политика Беларуси в сфере религии. Отдельное внимание уделено миграционным процессам в Республике Беларусь и современном мире, а также иммиграционному кризису в Европе и его влиянии на проблемы национальной интеграции.

Зависимость политических процессов от экологической проблематики воплощается в различных формах экологической политики в современном мире. А для Республики Беларусь актуальной остается государственная политика в преодолении последствий Чернобыльской катастрофы. Данным проблема также посвящены отдельные параграфы. Обобщением второго раздела стало изучение теории оценки публичной политики и ее особенностей в Республике Беларусь.

В третьем разделе рассматриваются тенденции развития государственных институтов и политических процессах в условиях глобализации. Первоначальное

внимание уделено роли Беларуси в системе международных отношений, различным формам международного сотрудничества нашей страны, в том числе исследовано сотрудничество Республики Беларусь в научной и научно-технической сферах. Далее внимание уделено проблемам глобальной политики безопасности с акцентом на вызовы и угрозы для Республики Беларусь.

Рассмотрены инструментальные возможности цивилизационного подхода в анализе теории геополитики и практики международной интеграции. Концептуальные основания формирования и развития российско-белорусских отношений изучены с привлечением цивилизационного подхода.

Высоко актуально для политического анализа выявление общерегиональных и национальных закономерностей развития международного сотрудничества Республики Беларусь на основе цивилизационного подхода, соответствующие принципам добрососедства и многовекторной внешней политики Республики Беларусь. Авторы НИР исходили из того, что в условиях глобализации перед нашей страной возникает множество идеологических вызовов, способных дестабилизировать политической систему.

1 Теоретико-методологические основания анализа политических процессов и государственных институтов в Республике Беларусь и в современном мире

1.1 Методология функционального подхода в политической науке

Политическая наука тесным образом связана с процессами государственного строительства и управления, с выявлением тенденций и моделей динамики политического процесса, разработкой технологий решения социально значимых проблем. Разработка методологии и методов политического анализа составляет основу институционализации и профессионализации политологии. Задача академической и прикладной политической науки – накопление знаний о закономерностях функционирования политических институтов для обеспечения оптимального состояния политической системы и развития демократии. Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко на Первом съезде ученых остановился на роли общественных наук: «Экономика, юриспруденция, социология, политология очень важны для развития общества и государства. Именно они должны закладывать правовые отношения и основы отношений граждан и государства, помогать формированию внутренней и внешней политики» [1, С. 35].

Политическое знание составляет одну из основ конструирования технологий перспективного развития страны в условиях усложнения среды принятия государственных решений на фоне трансформации государства и глобализации мира, внедрения новейших информационно–коммуникативных технологий (ИКТ) во все сферы жизни. *Функциональный подход* (политический функционализм) нацелен на выявление функциональных и дисфункциональных свойств политической системы, оптимальных путей достижения целей общественной политики. Применение методологии функционального подхода демонстрирует динамику исследовательской и понятийно–категориальной проблематики политической науки: ключевыми аналитическими категориями являются «политическая система», «политический процесс», «общественная политика» (используется также термин «публичная политика») и «государственное управление». Функциональный подход основан на системной методологии, использует достижения теории политических изменений и теории принятия политических решений. Основы политического анализа разрабатывались такими известными западными авторами, как Г. Алмонд, Ч. Андерсон, А. Вилдавски, В. Данн, Т.Дай, Р.Даль, Д. Истон, Б. Крауз–Мозер, Т. Лови, Н. Мэннинг, Ч. Линдблом, Г. Саймон. Различные аспекты функционального анализа разрабатываются белорусскими авторами: Е.М. Бабосовым, Ю.П. Бондарем, В.В. Бушиком, В.Н. Ватылем, В.В. Герменчуком, А.Н. Даниловым, М.В. Ильиным, И.В. Котляровым, Л.Е. Криштаповичем, В.А. Мельником, Д.Г. Ротманом, О.Г. Слукой, С.А. Шавелем, А.Г. Шрубенко, В.И. Яковчуком, Я.С. Яскевич, российскими авторами: О.В. Гаман–Голутвиной, А. Н. Беляевым, А.А. Дегтяревым,

А.М. Медведевым, М.Ю. Мاستушкиным, В.Н. Порусом, А.Л. Стризое, А.Ю. Сунгуровым, А.Ф. Филипповым, Д. Б. Цыганковым, Н.А. Шматко, А.Ю. Шутовым, украинскими учеными В.Д. Бакуменко, Ю.Г. Кальнишем.

В политических исследованиях функционализм сосредоточен на проблематике формулирования, выработки и имплементации общественной политики. Термин «общественная политика» трактуется как деятельность по принятию политических решений для разрешения социально значимых проблем, обеспечения развития социума специализированными государственными органами центрального и местного уровней с участием ассоциаций гражданского общества. Правящая политическая элита трансформирует общественную политику в политический курс и различные направления политики государства.

Функциональный подход позволяет выделять составные блоки политической системы с точки зрения функций, которые они в ней выполняют. Первый блок политической системы – *агрегативный (процессуальный)* – выполняет функции агрегации интересов субъектов политики на «входе». Второй блок системы – *институциональный* – включает государственные и негосударственные институты, действующие в политическом пространстве. Третий блок – *инструментальный* – включает виды государственной политики и управления [2, С. 198], (см. Приложение А, Рисунок А.1).

Решение проблемы разработки концептуальной модели политической системы с позиций функционального подхода к анализу публичной политики и практики в Республике Беларусь осуществлено благодаря рассмотрению сущности функционального подхода и применению его эвристических возможностей в анализе публичной политики и в моделировании политической системы.

Функциональный анализ начинается с выявления роли институтов в структуре политической системы. Основное внимание на данном этапе посвящено *формальному* измерению политики, отражающему политический порядок в единстве его институтов и норм. Формальное измерение политической системы создает определенное функциональное пространство для деятельности органов государственного управления, политических партий и общественных объединений, СМИ. Пределы этого функционального пространства юридически фиксируются, а при взаимодействии различных политических сил возникают «поля напряжений» в областях идеологии, выработки стратегии общественного развития и конкретных видов политики.

Эффективное функционирование политических систем различных стран зависит от конфигурации институтов (как государственных, так и негосударственных), которые участвуют в формулировании, выработке и реализации направлений политики государства, а также от развитости каналов для выражения интересов социума и учета различных интересов в проводимой государством политике. Адекватная реализация функций политической системы, необходимая для

устойчивого развития, зависит от системообразующего центра – государства. На современные суверенные государства серьезное давление оказывают внешнее окружение и стремительно меняющиеся наш мир ИКТ. Все это вместе взятое влияет на динамику и даже трансформацию функций государства, когда значение одних функций возрастает, а реализация других может передаваться в частный сектор (к примеру, в модели государственно–частного партнерства). Так, в Послании Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному собранию 2012 года Глава белорусского государства отмечал: «Последовательно изменяются роль и функции государства. Уже не нужен всеобщий директивный контроль. Главное предназначение государства сегодня мы видим в том, чтобы стимулировать прогресс во всех сферах, обеспечивать социальные гарантии гражданам, создавать правовые основы жизнедеятельности» [3].

Современное государство как центр выработки стратегии общественного развития и принятия решений, значимых для социума в целом, широкий круг своих функций концентрирует в научно–технической сфере, областях социального обеспечения и здравоохранения, образования. Государство может передавать часть функций в частный сектор в целях экономии бюджетных средств либо повышения качества услуг, сохраняя за собой функции предоставления своим гражданам общественных благ, которые не может предоставить рынок.

Анализ общественной политики требует выявления *проблем*, затрагивающих различные социальные слои, а также исследования процесса выдвижения проблем на «повестку дня» институтов государственной власти. На данной стадии в политический процесс включаются различные субъекты политики (политические партии, общественные объединения, заинтересованные группы, общественно–политические СМИ, представители административного аппарата).

Если проблема признается государственными органами как значимая, то далее следует стадия *принятия решений* по ее разрешению. Уровень принятия решения (от центрального до местного) зависит от значимости и глубины проблемы. Стадия принятия решений может сопровождаться либо диалогом различных субъектов по поводу путей разрешения проблемы, либо их конфронтацией. В данном случае мы можем говорить о *процессуальном* измерении политики, которое трактуется в таких терминах, как «конфликт», «борьба», «противостояние», «сделка», «диалог», «консенсус», отражающих взаимодействие субъектов политики, динамику и способы артикуляции и агрегирования их интересов.

После принятия решений следуют стадии *реализации* и *оценки* их результативности и эффективности, а также последствий проведения определенного политического курса. Речь идет о *содержательном* (или *инструментальном*) измерении политики, т.е. управлении социальными процессами, выработке политического курса, формировании определенных направлений деятельности государства.

Для исследования общественной политики используются *причинно–следственный* и *предписывающий (прескриптивный)* виды анализа. Причинно–следственный анализ устанавливает, какой из методов доминировал при принятии политических решений: рациональный либо инкрементальный. Предписывающий анализ обеспечивает выбор одного из вариантов решения проблемы, формулирует соответствующую рекомендацию для политических деятелей.

Проблемы, имеющие политический характер, выдвигаются на «повестку дня» государственных институтов, затрагивают интересы широкого круга социальных субъектов, получают общественный резонанс, требуют бюджетных затрат. При концептуализации политических проблем (как общественно значимых) ученые используют типологии (их создают с помощью *классификационного* и *иерархического* анализа). Проблемы, требующие внимания государства, классифицируют на стратегические и оперативные (по уровню принимаемых решений), структурированные, умеренно и плохо структурированные (по наличию алгоритмов и опыта их разрешения), основные и вторичные (по их приоритетности). Проблемы иерархически выстраивают по приоритетности и срочности их разрешения. Реагируя на социально значимые проблемы, государственная политика является *проблемно–ориентированной*, а в силу влияния на потребности и интересы граждан, формирования определенных моделей поведения – *проблемно–генерирующей*. В этой связи, политические проблемы следует рассматривать по трем измерениям политической системы: формальному (институциональному), содержательному (инструментальному) и процессуальному.

Методология функционализма, сочетаясь с системным подходом к общественной политике, использует описательный (дескриптивный) и объяснительный виды анализа. Дж. Роджерс, к примеру, выделил следующие виды исследования общественной политики (policy research types): определение проблем, описание общественной политики (policy), концептуализация и классификаций различных направлений политики, объяснение сути общественной политики, оценочные исследования [4, p. 17–18].

Дескриптивный анализ нацелен на мониторинг и фиксацию ключевых факторов (политических, экономических, социальных), влияющих на заявления и действия субъектов политики. Заявления политических акторов, их программы анализируются в соотношении с функционированием политических институтов. Далее следует *объяснение* общественной политики – т.е. выявление реальных причин заявлений либо действий субъектов политики. Функциональные объяснения позволяют определить, какой тип общественной политики и по каким причинам реализуется в определенных обстоятельствах. Учитывается реализация следующих функций общественной политики: распределительной, перераспределительной, экстрактивной, контрольной и символической [5; 6].

Объяснительные модели общественной политики основываются на различных критериях. Различают системную модель, которая учитывает особенности властной структуры в ее взаимодействии с социумом, партийную модель, характерную для политических систем, где правительство формируется на партийной основе. *Модель индивидуального актора* фиксирует высокое или исключительное влияние ключевого/ключевых субъектов государственной власти. С учетом особенностей принятия решений и их реализации (имплементации) разработаны модели *ограниченной рациональности* (учет факторов, ограничивающих максимизацию результата), *инкрементального процесса* (использование поэтапных улучшений при решении, как правило, стандартных проблем) и *модель «сделки»* (учет интересов различных, зачастую противоборствующих политических сил, переговоры, торг).

Стадия реализации (исполнения) политических решений связана с использованием специальных управленческих и организационных инструментов. В данном случае можно говорить об *инструментализации*, понимаемой как использование управленческих технологий [7].

Инструментализацию осуществляют, главным образом, органы исполнительной власти, следовательно, она связана с оперативным и тактическим видами управления. Отметим, что в системе разделения властей многих стран роль исполнительной ветви возрастает по ряду причин: исполнительная власть является наиболее разветвленной, формируется на различных уровнях административного деления государства, по выполняемым функциям связана с каждодневными заботами рядовых граждан. Особенности формирования исполнительной власти, взятые в сравнительной перспективе, показывают, что механизмы назначения могут эффективно сочетаться с избранием определенных должностных лиц.

Инструменты и технологии реализации общественной политики влияют на целостные характеристики государства, ставят проблему соответствия формальных норм (законов, декретов, указов) и неформальных практик реализации решений. Доминирование неформальных практик может вызывать такие негативные явления, как бюрократическое самоуправство, превышение полномочий, коррупция. Успешная инструментализация принятых политических решений играет большую роль в обеспечении механизма обратной связи властных центров и общества, связана с построением грамотной коммуникации власти и общества, а, значит, имеет идеологическую функцию. Проблемам дебюрократизации государственного управления и сокращения государственного аппарата в Беларуси посвящен ряд документов, принятых на высшем государственном уровне. Ведущее значение имеют Директива Президента Республики Беларусь № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата» (2006), Указ № 168 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» (2013).

Функциональный анализ используется для мониторинга деятельности государственных институтов, когда ставится задача сократить численность государственного аппарата либо оптимизировать его структуру. Так, анализ можно проводить путем систематизации функций нескольких органов исполнительной власти, а затем их перекрестного сравнения с целью выявления дублирующих функций. Кроме того, функциональный анализ позволяет выявлять количество «передаточных звеньев» в процессах исполнения решений для определения тех из них, которые являются избыточными [8].

Завершающей фазой функционального анализа является *оценка* политики государства в целом и ее отдельных направлений. Оценочные исследования сконцентрированы на определении последствий принятых и реализованных (либо не реализованных) решений, а также на сопоставлении заявленных политиками целей и полученных результатов. Оценочные исследования могут предшествовать принятию решений (выработка и сравнение вероятных вариантов решений), сопровождать стадию реализации решения, исследовать результаты и последствия проводимого политического курса. Политическая наука различает *прямую* (бюджетные затраты, экономическая эффективность), *косвенную* (социальные последствия, рост либо падение популярности той или иной политики) и *символическую* (поддержка идеологических установок и ценностной системы) «цену» политики.

Оценочные исследования касаются функциональности управленческой деятельности, а именно: работы государственного аппарата, реализации государственных программ (национального и местного уровней), политики государства в различных социальных областях. *Систематическая* (комплексная, системная) оценка измеряет объективные результаты управленческой деятельности (в количественном выражении: квадратные метры построенного жилья, рост продолжительности жизни, рейтинг государства в сравнительных исследованиях ООН и т.п.) и социальные последствия (в качественной форме). Социальные последствия проводимой политики измеряются с точки зрения представлений о справедливости, а объективные результаты – понесенных затрат и полученных выгод. Важнейшее предназначение оценочных исследований – выявить допущенные просчеты, чтобы переориентировать определенные направления деятельности государства.

Эффективность общественной политики есть следствие достижения результатов по отношению к поставленным целям при наименьших материальных затратах и социальных издержках. В Республике Беларусь используется оценка, осуществляемая специализированными государственными контролирующими органами, парламентскими комиссиями; оценка дается СМИ, а также общественностью. Учитывается состояние работы властных институтов с гражданами. В Послании Главы государства белорусскому народу и Национальному собранию Беларуси в 2011 году отмечалось: «Эффективность власти не в последнюю

очередь зависит от компетентности самих проводников государственной политики, то есть чиновников» [9].

Таким образом, функциональный подход позволяет рассматривать общественную политику в процессуальном измерении и базируется на: *мониторинге* и *описании* политических проблем, *объяснении* их сущности и причин, *разработке инструментов* реализации принятых решений и *оценке* результатов и последствий как политического курса в целом, так и отдельных направлений политики государства. Функциональная методология в политической науке концентрируется на исследовании «действенности» центров принятия решений (властных институтов) в контексте политической системы, позволяя решать проблемы оптимизации выработки и реализации направлений политики государства. Стабильность политической системы тесно связана с легитимностью и эффективностью власти, поддержанием конституционного строя и гражданского порядка. Развитие и обновление политической системы базируется на обеспечении обратной связи с социумом, адекватной реакции властных центров на многообразные, меняющиеся и растущие социальные запросы. Укрепление государственности и достижение динамического баланса между основными направлениями политики и управления позволяет говорить о рациональном курсе Республики Беларусь как государства, устремленного в будущее.

1.2 Методология политического анализа государственного управления

Государственное управление включает административное, экономическое и политическое виды управления. Политическая наука занимается изучением специфики *политического управления*, а также изучением особенностей *политической среды* государственного управления, процессов формирования и реализации политики государства. *Политическое управление* – это процесс выработки курса (стратегии) развития государства и отбора управленческих кадров на основе прямого и опосредованного участия граждан.

Государственное управление является *политическим ресурсом*. Центральный вопрос политической борьбы – доступ к управлению государством. Как отмечал Н. Хенри, государственное управление как многогранный феномен может изучаться как с точки зрения представительства интересов социума, так и результатов и последствий официального политического курса. Процесс реализации представительства интересов анализируется с помощью *элитистской, плюралистической, партисипаторной, корпоративистской концепций*. Выявить результаты и последствия государственного курса позволяют *инкрементализм, рационализм и стратегическое планирование* [10, р. 347].

Рассмотрим модели государственного управления, отражающие *процесс представительства интересов*. С позиций *элитизма* политическое управление

реализуется компетентными профессионалами, а рост политического участия ведет к нестабильности и снижению эффективности управления. В *партиципаторной* модели акцентируются возможности влияния масс на формирование политического курса. Для данной модели характерна децентрализация, расширение полномочий региональных и местных властей, развитие самоуправления. *Корпоративистская* модель отражает формирование политического курса посредством взаимодействия правительства, профсоюзов и нанимателей. В *плюралистической* модели при выработке политической стратегии учитываются различные групповые интересы.

При анализе *результатов* государственной политики и управления используют модели рационализма, инкрементализма и стратегического планирования. *Рационалистическая модель* основана на стремлении создать оптимальную организацию административной структуры. *Инкременталистская модель* построена на улучшении, дополнении уже апробированных вариантов политики государства. Технология *инкрементального процесса* предполагает серию шагов по уточнению, коррекции принимаемых решений в стабильных условиях. В сфере государственного управления Беларуси используются приемы инкременталистской технологии. Главные принципы государственной политики: *планомерность, последовательность, постепенность и преемственность*. «Преемственность в политике – важнейший принцип руководства страны. Государство придерживается курса не менять устоявшиеся механизмы и традиции, совершенствует отдельные грани проводившейся ранее политики с целью придания ей большей эффективности и последовательности. Принцип последовательности находит свое выражение в реализации сильной государственной власти» [11].

Концепция *стратегического планирования* занимает промежуточное положение между инкрементализмом и рационализмом и направлено на извлечение максимальных выгод из сильных сторон организации с использованием благоприятных условий внутри и вне её [12, с 672].

К современным теориям политического и политико-административного управления относят *неоинституционализм, новый государственный менеджмент (НГМ), теории «хорошего управления» и политических сетей*. *Неоинституционализм* ставит вопросы о факторах нерыночного характера в развитии государства и о механизмах социального контроля [13, р. 734–749]. *НГМ*, возникший в 1980–90-х гг., трактуется как «государственное предпринимательство». Теория НГМ сложилась благодаря работам П. Окойна, Д. Осборна и Т. Гэблера. Практика НГМ получила распространение в США, Великобритании, Канаде, Новой Зеландии и других странах англосаксонской модели государственного управления. К примеру, в США администрацией Р. Рейгана был взят курс на сокращение госрасходов, приватизацию госпредприятий. Для реформы государственного управления в 1986 г. была создана комиссия П. Волкера. Б. Клинтон инициировал

разработку Национального обзора эффективности для анализа деятельности федерального правительства [14, с. 149–150].

Идеи НГМ были использованы в административной реформе в Российской Федерации 2004–2008 гг. Но «успешными можно признать лишь отдельные мероприятия реформы» в силу «идеологии экономического подхода к государственному управлению и недооценки роли социальной эффективности» [15].

Теории *«хорошего управления»* и *политических сетей* выявляют изменения государства в условиях децентрализации власти, роста роли местного самоуправления. Термин «Good governance» («хорошее управление», «качественное управление») используется в Программах развития ООН. Экспертами ООН в числе принципов «хорошего управления» выделены: «сотрудничество граждан и власти; признание верховенства права и защита прав человека; прозрачность власти, оперативность реагирования на социальные проблемы; ориентация на консенсус. А ключевая характеристика «хорошего управления» – *подотчетность* гражданам как государственного, так и *частного секторов и сектора гражданского общества»* [16].

Теория политических сетей акцентирует внимание на горизонтальных взаимодействиях на уровне элитарных групп, межгрупповых отношений, связей государства и общества в управлении публичными делами. Вклад в данную теорию внесли Р. Родес, Т. Берцель, Э. Хейвуд, Дж. Петерсон, М. Кастельс.

Теоретические модели государственного управления связаны с конкретными моделями государства, которые существовали в разные исторические периоды: *модели минимального государства, административно–бюрократического государства, государства всеобщего благосостояния, корпоративного государства, эффективного государства, активизирующего государства, «сетевого» государства.*

Модель минимального государства сложилась под влиянием либеральной идеологии и исходит из того, что частный сектор способен предоставить значительную часть общественных услуг. В государственной политике используются децентрализация, разгосударствление и приватизация.

Модель административно–бюрократического государства четко описана М.Вебером. Ее основа – рациональная организация государственной управления и вышколенная государственная служба.

Модель государства всеобщего благосостояния существовала в политической практике западных стран в 1960–70-х гг. и характеризовалась проведением широкомасштабных программ социальной помощи.

Модель корпоративного государства использует механизмы согласования интересов управляемых и управляющих (институты государства), сочетается с различными формами государственно-частного партнерства. Так, Ю. Шевцов в 2005 г. утверждал, что «белорусское государство является государством-

корпорацией», поскольку в его рамках происходит «перераспределение ресурсов от одних отраслей к другим, интересы производителей защищаются всеми доступными средствами, развиваются собственные технологии» [17].

С. А. Кизима сравнивал белорусское государство с ТНК: «под государством-ТНК понимается страна, внедряющая в свою модель развития такие характеристики ТНК, которые позволяют быть успешной хозяйственной единицей на мировой арене» [18]. *Модель эффективного государства* основана на достижении результатов, соответствующих целевым показателям, выдвинутым на различных уровнях политической системы. *Модель активизирующего государства* требует отказа от различных форм патернализма по отношению к гражданам. «Политический курс формируется в ходе публичной дискуссии. Общество и государство разделяют ответственность и риски» [19, с. 26–27].

Модель «сетевого государства» формируется под влиянием трансформации государственных институтов на организационном и функциональном уровнях под влиянием ИКТ. «Электронное правительство» создает возможности расширения обратных связей между властью и обществом.

Описанные управленческие модели можно свести к следующим: традиционно–прямолинейная, коллегиально-правительственная, модель «сетевого правительства». *Традиционно–прямолинейная (моноцентричная) управленческая модель* соответствует иерархическому типу управления. В коллегиально-правительственной модели несколько центров политического влияния согласовывают свои интересы в процессе принятия решений. Модель «сетевого правительства» предполагает развитие социальной активности на базе ИКТ.

Синтез *политологического* (политические доктрины и выработка политического курса) и *административно-правового* (формирование и функционирование государственного управления по линии: институты – кадры – процедуры) направлений является методологической основой исследования политико-административного управления. *Политико-административное управление* формируется в процессе функционирования государственной власти, ее взаимодействия с политическими и общественными акторами по поводу выработки и реализации общественно–государственной политики [20].

Политико-административная система – это теоретико-методологическая модель, отражающая взаимоотношения между: во-первых, между институтами системы государственного управления (глава государства – исполнительная власть – законодательная власть); во-вторых, между политическими и административными элементами государственного управления (избранные политики – государственные служащие); в-третьих, между государством и обществом. Указанная модель демонстрирует, как государственные органы (государственная администрация) реагируют на общественно значимые проблемы и способны решать их с учетом принятой государственной стратегии («большая политика» или «политический

курс») и требований рыночной конкуренции. Итак, *пересечение политики и сферы административного регулирования, рассмотренное с учетом факторов окружения, составляет политико–административную систему* [20].

Центральную роль в политико-административной системе (как системе государственного управления в широком смысле слова) и процедурах инструментализации политических решений играет *исполнительная ветвь власти*. Изучение современной системы государственного управления Республики Беларусь связано с учетом управленческого опыта БССР. Согласно Конституции Белорусской ССР от 3 февраля 1919 г., функции исполнительной власти выполнял Президиум Центрального исполнительного комитета, согласно Конституции от 15 декабря 1920 г. – Совет народных комиссаров (Совнарком) БССР [21, с. 7]. В 1946 г. Совнарком был преобразован в Совет министров. Состав Совета Министров формировался на сессиях Верховного Совета БССР. На систему государственного управления СССР и БССР повлияла хозяйственная реформа 1965 г. по усилению централизации руководства народным хозяйством, применению принципа отраслевого управления экономикой [21].

В советский период системообразующим фактором для деятельности всех органов государственного управления выступала КПСС. Согласно Декларации о государственном суверенитете БССР от 27 июля 1990 г., Закону «О придании статуса конституционного закона Декларации Верховного Совета БССР о государственном суверенитете БССР» от 25 августа 1991 г. и Закону «Об обеспечении политической и экономической самостоятельности БССР» от 26 августа 1991 г., предприятия, организации, учреждения союзного подчинения, расположенные на территории республики, объявлялись собственностью БССР.

Можно выделить следующие этапы трансформации системы государственного управления Республики Беларусь: первый этап – 1991–1994 гг., второй этап – 1995–1996 гг., третий – 1997–2001 гг. (до президентских выборов), четвертый – 2001–2006 гг., пятый – с 2006 по настоящее время [20].

Как отмечал В.Н. Дубовицкий, «система органов исполнительной власти подвижна и элементы, входящие в нее, довольно часто присоединяются, преобразуются, ликвидируются, учреждаются» [22, с. 170].

Закон «О Кабинете Министров Республики Беларусь» принят в 1995 г., Закон «О Совете Министров Республики Беларусь» – в 1998 г. Изменения и дополнения в него вносились в 2000, 2003, 2006, 2007 годах. В 2008 г. принят обновленный Закон «О Совете Министров Республики Беларусь». В настоящее время основными исполнительно–распорядительными органами республиканского уровня являются министерства (их 24 по состоянию на 2015 г. – см.: <http://www.government.by/ru/departments/>) и государственные комитеты (их 7 – см. <http://www.government.by/ru/committees/>), которые могут быть функциональными либо отраслевыми. Действует также 7 государственных организаций, подчиненных

конференции 29.01.2015 Президент отмечал, что «у нас на одного чиновника приходится примерно 160 – 170 человек (это на уровне Германии или Франции...», а оптимизация государственного аппарата – непрерывный процесс [27].

При оптимизации системы государственного управления *высокой значимостью обладают: системы рекрутирования и отбора кадров, подготовки и переподготовки госслужащих, сочетание вознаграждения и активных форм контроля за чиновничеством (включая и общественный контроль, и меры административного контроля).* Развитая политическая система с *элитой государственнического типа* даже в период кризисных явлений способна удержать ситуацию под контролем и избрать путь целенаправленных изменений, укладывающихся в логику политического процесса.

1.3 Система правления в Республике Беларусь

В числе актуальных проблем современной политологии существенное значение имеет определение места и роли основных государственных институтов в политической системе общества, создание сбалансированного механизма их взаимодействия.

Выбор той или иной системы правления во многом зависит от исторического развития страны, от существующей политической системы общества. Речь идет, прежде всего, о типах сформировавшейся партийной и избирательной систем. Системный анализ конституционно–правовых полномочий основных ветвей власти с учетом фактических обстоятельств, складывающихся в процессе реального их осуществления, а также степень участия институтов гражданского общества в политических процессах, приобретает не только теоретическое, но и важное практическое значение для эффективного развития белорусского государства.

В данном контексте важным моментом выступает обоснование и уточнение реального содержания таких научных понятий, как «форма правления» и «система правления». Необходимость в таком обосновании стала особенно насущной в связи с весьма широко распространенным использованием понятий «президентская форма правления», «парламентарная форма правления», «парламентарная республика с президентской формой правления».

Наиболее полное исследование данного аспекта содержится в научном труде Н.А. Сахарова. По мнению российского политолога, «форма правления» – *основа формирования высшей государственной власти в той или иной политической системе, которая бывает выборной или наследственной.* Отсюда произошли понятия «республиканская форма правления» и «монархическая форма правления».

При республиканской форме возникли различные системы правления. Политическое содержание термина «система правления» (или более–менее тождественного ему термина «система власти») *обозначает, в первую очередь, тот*

или иной тип соотношения прерогатив между исполнительными и законодательными органами государственной власти. В том случае, если вся полнота высшей исполнительной власти принадлежит Президенту и он формирует правительство, а высший законодательный орган не может отправить правительство в отставку посредством выражения вотума недоверия, есть основания утверждать, что это – президентская система власти.

Если Президент делит прерогативы высшей исполнительной власти с Премьер–министром, возглавляющим правительство, а само правительство ответственно и перед Президентом, и перед парламентом, то такую систему власти нужно обозначить как полупрезидентскую. Наконец, когда Президент является только конституционным главой государства и его полномочия в системе высшей исполнительной власти жестко ограничены прерогативами Премьер–министра, определяющего курс правительства (которое, в свою очередь, подотчетно парламенту), такая система обозначается как парламентарная система власти.

Весьма некорректным является смешивание понятий «форма правления» и «система правления», поскольку первое понятие определяет выборные или наследственные начала формирования высшей государственной власти, а второе – тип соотношения полномочий и взаимоотношений между высшими исполнительными или законодательными органами. В своей совокупности эти взаимоотношения характеризуют ту или иную систему правления – президентскую, парламентарную, полупрезидентскую («смешанную») [28, с. 13–15].

Несмотря на то, что в политологической литературе (прежде всего, зарубежной) можно встретить описание разновидностей каждой из трех вышеперечисленных систем, тем не менее, следует констатировать, что этот вопрос находится на периферии научного знания [29]. Во многих странах (Беларусь, Россия, Казахстан) среди специалистов – государствоведов и политологов – ведутся споры при определении существующей системы правления.

Дело в том, что, на сегодняшний день не выделено четких критериев для классификации различных типов республиканского правления. По нашему мнению, в качестве критериев, позволяющих классифицировать систему правления как президентскую, парламентарную или полупрезидентскую («смешанную»), необходимо установить следующие:

- статус и способ избрания Президента страны;
- способ формирования и подотчетность правительства (наличие поста Премьер-министра);
- модель реализации принципа разделения властей;
- объем полномочий Главы государства.

Объем президентских полномочий существенным образом влияет на установление той или иной системы правления. Современный этап развития

большинства республик характеризуется ростом влияния института президентства, занимающего ведущее положение в сфере государственного управления.

В Республике Беларусь Президент, избираемый всенародным голосованием, олицетворяет собой национальное руководство, символизирует единство нации. Глава государства не имеет политических пристрастий (не является членом политической партии) и поэтому представляет интересы всего народа. Президент занимает особое место в государственном механизме и в системе разделения властей: в организационном отношении он самостоятелен (избирается народом), не включен ни в одну из ветвей власти и не несет перед ними политической ответственности, его акты не нуждаются в контрассигнации.

На Президента возложены Конституцией следующие функции: реализация основных направлений внутренней и внешней политики; защита суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности; поддержка стабильности и гражданского мира в государстве; согласованное функционирование всех ветвей власти. Глава государства призван в рамках своих задач объединять все власти, способствовать их согласованному и эффективному функционированию. В Беларуси посредничество Президента выведено за сферу публичных властей, распространено на отношения органов государственной власти, государства и общества.

Наделение Президента Республики Беларусь рядом полномочий во всех сферах государственного управления привело к формированию в республике особого института президентской власти.

Следует отметить, что идея о необходимости конституциирования четвертой ветви власти не нова. Ее родоначальником является французский политический деятель Б. Констан (1767–1830), который разработал учение о четырех властях с целью пересмотра и развития представлений о разделении властей в конституционной монархии. Суть концепции сводится к тому, что три классические ветви власти (законодательную, исполнительную и судебную) следует дополнить еще одной, которая бы заботилась о бесконфликтном, согласованном функционировании других властей.

Нынешнее представление об институте президентства как о новой ветви власти – по сути, вариация констановского учения о четырех властях, модифицированная к республиканской форме правления. При этом происходит специфическая интерпретация разделения властей, т.е. вынесение института президентства за рамки привычной триады властей. Хотя формулировка об особой президентской власти еще нигде не получила в конституциях своего дословного выражения, но уже есть нормы, отражающие эту тенденцию. Конституция Франции 1958 года, откуда берет начало данная тенденция, установила, что Президент является арбитром над всеми властями, поскольку «обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей» [30, С. 38].

Эта формулировка оказала огромное влияние на постсоциалистические страны (в том числе – на Беларусь), в большинстве из которых Президент призван в рамках своих задач объединять все ветви власти, способствовать их согласованному и эффективному функционированию. В Беларуси посредничество Президента выведено за сферу публичных властей (чем ограничилась французская Конституция), распространено на отношения органов государственной власти, государства и общества. Это позволяет говорить об институционализации новой ветви власти – президентской.

В *Беларуси* это достигается за счет следующих полномочий Президента:

- определение основных направлений внутренней и внешней политики; формирование правительства;
- отставка правительства;
- право законодательной инициативы;
- право вето; издание декретов, имеющих силу закона
- роспуск парламента (обеих палат);
- назначение шести судей Конституционного Суда;
- вынесение вопросов на референдум.

Главы белорусского государства занимает особое место в системе государственного управления. Конституция уходит от прямого закрепления юридической природы президентской власти с точки зрения разделения властей. Она не вписывается в классическую триаду властей и не включена каким-либо образом в структуру одной из них, а выделена в отдельную главу, с которой начинается изложение полномочий государственных органов.

Президентские полномочия касаются по существу всех направлений организации и осуществления государственной власти: реализация исполнительной власти; участие в законодательном процессе; формирование судебной системы; организация и формирование госаппарата. На этом основании в научной литературе получило определенное признание представление о президентской власти в контексте полупрезидентской республики как об отдельной ветви.

Следует отметить, что институционализированная *президентская власть* имеет свое структурно–функциональное назначение в государственном механизме:

Гарантийная функция. Президент – гарант Конституции, суверенитета, независимости и территориальной целостности государства, прав и свобод человека и гражданина, а также экономической и политической стабильности.

Арбитражно–интегративная функция. Наличие такой функции объясняется логикой разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, а также необходимостью их согласованного взаимодействия, стабильного сотрудничества и единства разделенных власти. Одной из форм реализации арбитражно–интегративной функции является возможность обращения Президента к

избирательному корпусу посредством вынесения вопроса на референдум или досрочного роспуска парламента.

«Невозможно себе представить функционирование властей в современных государствах на основе принципа разделения властей без авторитетного арбитра, обеспечивающего политическую и экономическую стабильность, без хранителя основ конституционного строя, существующих ценностей общества, который не только олицетворяет единство народа и государства внутри страны и вовне, но и обеспечивает необходимое взаимодействие всех ветвей власти» [31, С. 34].

Контрольная функция. Глава государства наделен рядом контрольных полномочий, принадлежащих Президенту по Конституции или установленных им фактически. В отношении исполнительной власти это достигается посредством отчетности правительства перед Президентом, прямого подчинения ряда министерств и ведомств непосредственно главе государства, отмены нормативных актов правительства.

В отношении парламента и суда – это фактически складывающиеся отношения: постановка вопроса перед Конституционным Судом о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Конституции; приостановление Президентом действия решений Советов. Все это демонстрирует определенный фактический контроль главы государства в отношении законодательного органа [32, С. 22–23].

На основании вышеперечисленного можно сделать вывод о том, что в Беларуси установилась «смешанная» система правления с сильным (доминирующим) Президентом [33, С. 65]. Следует отметить, что именно данная система (полупрезидентская) получила наибольшее распространение в последнее время, которая стремится создать сильную, стабильную исполнительную власть, но в то же время политически ответственную перед законодательным собранием. Исходя из такой перспективы исполнительная власть распределяется между двумя конституционными институтами – Президентом и правительством.

Их соотношение, как между собой, так и с законодательной властью структурируется таким образом, что, с одной стороны, Президент, будучи политически неответственным, через влияние на правительство (участие в формировании, работе, отставке), курирование ряда областей в сфере собственно исполнительной власти (внешняя политика, оборона, безопасность) и противодействие парламента (законодательная инициатива, право вето, роспуск парламента) ограждает правительство как политически ответственного субъекта от исходящей от парламента нестабильности.

С другой стороны, парламента, влияя на Президента и правительство (участие в формировании и отставке правительства, контроль за его деятельностью, законодательная политика, преодоление вето), не позволяет Президенту бесконтрольно руководить правительством, превращая его в свой административный

аппарат. Такая конструкция государственной власти предполагает дистанцирование института президентства от исполнительной власти при сохранении определенного влияния на последнюю [34, С. 92].

Выбор многими странами «смешанной» системы правления объясняется тем, что авторитарное прошлое вызывало страх перед возможностью превращения Президента в диктатора в условиях президентской республики, а отсутствие развитой многопартийной системы сводило на нет функционирование механизма при парламентской республике. Как показывает опыт функционирования белорусского государства был сделан правильный. Установившаяся система правления в Республике Беларусь в полной мере соответствует политической системе общества и позволяет эффективно разрешать стоящие перед страной задачи.

1.4 Теоретико-методологические и практические основания совершенствования парламентских процедур в современном мире и Республике Беларусь

На роль парламента в обществе оказывают влияние ряд факторов: форма и система правления; форма государственного устройства; партийная и избирательная система.

В *президентских республиках*, где существует «жесткая система разделения властей», парламент более независим от исполнительной власти. Парламент не может оказывать непосредственного влияния на правительство путем выражения вотума недоверия, который влечет за собой отставку правительства. Однако и исполнительная власть не может распустить парламент. Тем не менее, парламент воздействует на исполнительную власть посредством утверждения бюджета, процедуры импичмента. В то же время правительство располагает богатым арсеналом средств воздействия на парламент, одной из которых является возможность блокировать любой законопроект, связанный с расходами из государственного бюджета.

В *парламентских республиках* с так называемым «мягким разделением властей» формирование правительства зависит от парламентского большинства, но и парламент подвержен эффективному влиянию со стороны правительства. Парламент имеет право выразить вотум недоверия правительству, но и глава государства может распустить парламент.

Как правило, в президентских республиках глава государства избирается посредством всеобщих выборов или с помощью коллегии выборщиков (США). Но, к примеру, в США, если ни один из кандидатов в президенты не наберет абсолютного большинства голосов, то Палата представителей избирает президента, а Сенат – вице-президента. Особенностью парламентской системы правления является избрание главы государства непосредственно или с участием парламента.

Существует несколько видов избрания главы государства:

- коллегией выборщиков, избранной избирателями (США);
- прямыми выборами (Австрия, Республика Беларусь, Россия и др.);
- парламентом (Греция);
- парламентом при участии представителей административно-территориальных единиц (Италия);
- специально созданным органом, состоящим из парламентариев и представителей субъектов федерации:

В ФРГ таким органом является Федеральное Собрание, состоящее из равного числа членов Бундестага и представителей земель, избираемых ландтагами на основе пропорционального представительства. После избрания президента данный орган прекращает свое существование.

Помимо избрания президента парламент при парламентской системе правления оказывает влияние на формирования правительства.

Рассмотрим способы формирования правительства парламентом.

В президентских республиках, для которых характерна «жесткая система разделения властей», законодательная и исполнительная власть напрямую не зависят друг от друга. Президент как глава исполнительной власти единолично назначает и отправляет в отставку правительство. В парламентских республиках и монархиях высший законодательный орган активно участвует в формировании правительства, при этом основой является соотношение политических сил в стране, которое находит свое отношение в партийном составе парламента. Таким образом, при «парламентской системе правления судьба правительства во многом зависит от парламентского большинства, хотя и парламент подвержен эффективному влиянию со стороны правительства» [35, с. 92].

При всем многообразии способов формирования правительства, основанных на непосредственном участии парламента, можно выделить несколько групп в зависимости от формального соотношения объема полномочий главы государства (президента или монарха) и высшего органа законодательной власти.

Первый блок представлен странами, где парламент по предложению главы государства избирает кандидата на пост премьер-министра, после чего требуется его окончательное назначение главой государства. Остальные члены правительства назначаются и отстраняются от должности главой государства по представлению главы правительства (ФРГ, Испания). Как и в каждой парламентской республике, в систему государственной власти ФРГ включены элементы рационализированного парламентаризма, характеризующегося «бивалентностью» исполнительной власти, включающей в себя «слабого» президента, избираемого Бундестагом при участии субъектов федерации (земель), и «сильного» канцлера, в лице которого выступает лидер парламентского большинства. Подобная процедура формирования правительства действует в Испании, однако король при назначении правительства

консультируется с представителями политических партий, представленных в парламенте.

Ко второй группе относятся страны, где глава государства назначает председателя и членов правительства, после чего требуется получить одобрение парламента (Италия, Греция). В основу конституционного строя Италии положен принцип политической ответственности исполнительной власти перед парламентом, суть которого состоит в избрании президента непосредственно парламентом при участии представителей административно–территориальных единиц, а также необходимости одобрения парламентом назначенного президентом правительства.

Конституция Республики Греция от 9 июня 1975 года (с изменениями и дополнениями в ходе Закона «О конституционной реформе» от 12 марта 1986 года) предусматривает, на первый взгляд, аналогичный способ формирования правительства, однако особенность греческой модели заключается в назначении президентом правительства исходя из расстановки политических сил в Палате депутатов.

Третья группа представлена теми странами, где претендент на пост председателя правительства выдвигается парламентом и утверждается главой государства. Назначенный премьер-министр формирует правительство, а глава государства утверждает соответствующие назначения (Япония). Основным законом Японии фиксирует достаточно весомое положение парламента в структуре государственной власти, который является не только единственным законодательным органом, но и высшим государственным институтом. Напротив, политическое влияние Императора как символа государства незначительно, его статус определяется народом, которому принадлежит суверенная власть. Таким образом, особенность японской модели формирования правительства заключается в том, что инициатива исходит не от главы государства, а от органа законодательной власти и выражается в форме резолюции, принимаемой парламентом.

В четвертую группу включены страны, где глава государства единолично формирует и назначает правительство без последующего утверждения парламентом (Великобритания). Однако подобный механизм образования Кабинета министров в Великобритании является скорее данью традициям, чем описывает реальное положение дел. Формально монарх наделен обширными полномочиями по контролю над всеми органами государственной власти в стране. В то же время, парламентская система правления диктует совершенно иную расстановку политических фигур в структуре верховной власти. Фактически страной управляет правительство, главой которого становится лидер политической партии, имеющей большинство мест в Палате общин. Описывая конституционный строй Великобритании, Р. Брэzier замечает: «Превосходство парламентской демократии над властью монарха означает, что монарх не наделен свободной волей в назначении правительства. Однако это не является свидетельством того, что в современный период монарх стал

скорее «украшением» политической деятельности министров. Он является «резервуаром» власти, которая может быть им применена в случае необходимости» [36, р. 76].

Таким образом, при парламентской системе правления полномочия главы государства в формировании правительства определяются не собственной волей, а соотношением политических сил в парламенте. В то же время, чем более пестрым представляется партийный состав законодательного органа, тем значительнее роль главы государства как посредника между парламентскими группировками и его влияние на образование правительства, пользующегося поддержкой парламента.

Приступая к анализу формирования правительства в смешанных республиках необходимо заметить, что для них, как и для президентских республик характерно избрание главы государства не парламентом, а непосредственно гражданами страны (Польша, Франция, Республика Беларусь, Финляндия). Механизм формирования правительства в Финляндии во многом напоминает испанскую модель. Однако предполагаемый состав правительства предварительно обсуждается в Эдускунте с тем, чтобы президент представил такую кандидатуру, которая бы пользовалась доверием парламента. Из этого следует, что финская модель формирования органа исполнительной власти основана на доминирующей роли парламента, обладающего для этого реальными властными полномочиями.

Согласно ст. 154.1. Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 года, «Президент Республики выдвигает кандидатуру Председателя Совета Министров, который предлагает состав Совета Министров. Президент Республики назначает Председателя Совета Министров вместе с остальными членами Совета Министров» [37, с. 57]. В течение установленного срока назначенное правительство должно получить вотум доверия со стороны нижней палаты парламента – Сейма. Хотя глава государства в Польше и наделен важными полномочиями по процедуре формирования Совета Министров, ведущая роль принадлежит парламентскому большинству, что характеризует страну как смешанную республику парламентского типа. Таким образом, механизм формирования правительства в смешанных республиках парламентского типа в целом вписывается в схемы, характерные для парламентской системы правления, где доминирующие позиции отведены органу законодательной власти.

Во Франции и Беларуси перевес полномочий по формированию правительства склоняется в пользу главы государства. Являясь главой исполнительной власти, президент единолично без участия парламента назначает правительство. Политическая ответственность правительства перед парламентом сводится к возможности получить от Национального собрания резолюцию порицания. Следовательно, несмотря на концентрацию политической власти преимущественно в руках исполнительных органов, президент при назначении правительства должен учитывать партийный состав парламента.

Отличительной особенностью белорусской модели формирования правительства является участие нижней палаты парламента в назначении главы исполнительной власти. Согласно ч. 6 ст. 84 Конституции Республики Беларусь, «Президент с согласия Палаты представителей назначает на должность Премьер-министра» [38, с. 67].

Совет Министров как высший орган исполнительной власти в своей деятельности подотчетен Президенту и ответственен перед Парламентом, что проявляется в возможности выражения Палатой представителей вотума недоверия Правительству. Таким образом, формально процедура образования правительства в Республике Беларусь напоминает немецко-испанскую модель, однако по реальному соотношению полномочий между главой государства и высшим законодательным органом данная модель ближе к французской.

Взаимодействие парламента с органами судебной власти заключается в его участии в назначении судей. Как правило, назначение судей высших судебных инстанций является прерогативой главы государства. К примеру, в США Сенат утверждает кандидатуры на должность судей Верховного Суда, предложенные Президентом.

В Республике Беларусь Совет Республики Национального Собрания избирает 6 судей Конституционного Суда, 6 оставшихся назначает Президент. Кроме того, парламенты могут участвовать в утверждении назначений Президента на должность председателей и судей высших судебных инстанций. Так, в Республике Беларусь Совет Республики утверждает кандидатуры, назначенные Президентом на должность Председателя Конституционного Суда, а также Председателя и судей Верховного Суда.

Влияние партийной системы проявляется в расстановке политических сил в парламенте, от чего зависит его стабильность и работоспособность. Форма государственного устройства оказывает влияние на структуру парламента. Как правило, в федеративных государствах парламент состоит из двух палат, где верхняя палата представляет интересы субъектов федерации. Сравнительный анализ механизма формирования вторых палат парламентов в странах с различной формой государственно-территориального устройства показывает многообразие вариантов их образования. В то же время, можно выделить ряд общих моделей, характерных, как для унитарных, так и для федеративных государств. Наиболее распространенным является способ избрания верхних палат путем прямых выборов непосредственно населением субъекта федерации – в федеративных государствах (США, Бразилия, Мексика, Аргентина, Швейцария), либо соответствующей административно-территориальной единицы – в унитарных государствах (Италия, Испания), а также непрямыми выборами местными легислатурами (Франция). Таков порядок избрания характерен для стран, где вторая палата является органом территориального представительства. В тех странах, где сильно влияние

центральных либо местных органов исполнительной власти, а также главы государства, верхние палаты парламента формируются путем назначения (ФРГ, Россия, Канада, Великобритания). Смешанная модель формирования вторых палат высших законодательных и представительных органов власти практикуется в странах, где присутствуют оба фактора (Индия, Беларусь).

Работоспособность парламента напрямую зависит от процедур согласования законопроекта между палатами парламента. В Республике Беларусь, аналогично Франции, правительство или президент может потребовать от нижней палаты принятия окончательного решения по законопроекту. Данный способ преодоления разногласий характерен для тех стран, где исполнительная власть или глава государства заинтересованы в срочном принятии закона, при условии, если согласительная комиссия не смогла придти к компромиссному решению. Во Франции законопроект рассматривается в обеих палатах парламента с целью выработки идентичного текста, в противном случае если текст законопроекта не был принят после двух чтений в каждой из палат, то премьер–министр может созвать заседание смешанной комиссии.

В Республике Беларусь предусмотрена подобная процедура преодоления разногласий между палатами Национального собрания. В ст. 173 Регламента Совета Республики Национального собрания сказано: «Принятые Палатой представителей законопроекты в течение пяти дней передаются на рассмотрение в Совет Республики, где могут рассматриваться не более двадцати дней, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь» [39, с. 47]. В случае, когда текст законопроекта одобрен верхней палатой белорусского парламента, закон подлежит процедуре промульгации и передается на подпись Президенту. В противном случае, в целях ускорения процедуры принятия закона по инициативе Палаты представителей может быть создана согласительная комиссия. Так, в соответствии со ст. 157 Регламента Палаты представителей Национального собрания, «при получении постановления Совета Республики об отклонении законопроекта, принятого Палатой представителей, Палата представителей рассматривает отклоненный законопроект, замечания и предложения Совета Республики и может предложить Совету Республики создать на паритетной основе согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий и выработки согласованного текста законопроекта» [39, с. 49].

Если же и согласительная комиссия не смогла прийти к единому мнению, то, согласно статье 100 Конституции Республики Беларусь: «Президент либо по его поручению Правительство могут потребовать, чтобы Палата представителей приняла окончательное решение» [38, с. 78]. Однако в этом случае на голосование ставится законопроект выработанный в прежней редакции до создания согласительной комиссии и принимается квалифицированным большинством голосов в количестве не менее двух третей от полного состава Палаты

представителей. Процедуры согласования законопроектов призваны способствовать осуществлению законодательной функции парламента как органа власти, выражающего волю народа, непосредственно через его представителей. Значение данных процедур настолько велико, что они получили свое закрепление в конституционных актах большинства государств. Таким образом, «процедуры преодоления разногласий между палатами парламента совершенствуются в сторону детального регулирования механизма, направленного на ускорение законодательного процесса» [40, с. 94].

1.5 Институциональная реформа политических партий

Проблематика политических партий и партийных систем традиционно занимает важное место в политической теории. Политические партии являются неотъемлемым элементом политической системы общества и играют заметную роль в политическом процессе. Представляя интересы различных социальных групп и слоев общества, партии стремятся к их реализации посредством завоевания и осуществления государственной власти. В условиях демократии политические партии выступают в роли посредника между гражданским обществом и государством, являются главным связующим звеном между властью и гражданами.

Партии современного типа сложились в XIX в. и с тех пор претерпели существенную эволюцию: от элитных кадровых партий к массовым, затем – к универсальным и, наконец, картельным партиям. Выделенные типы раскрывают разные этапы партийного развития стран Запада – период генезиса современных партий, когда всеобщее избирательное право еще не было введено; эпоху массовой мобилизации и острого классового противостояния; этап становления постиндустриального общества, для которого характерно ослабление общественных конфликтов и модернизация социальной структуры.

Наиболее полная характеристика кадровых и массовых партий дана французским политологом М. Дюверже. Разграничение этих типов партий М. Дюверже проводил по ряду признаков: модели происхождения, характеру членства, источникам финансирования, принципам организации и приоритетным формам партийной деятельности. *Кадровые партии* отличаются немногочисленностью, аморфным, свободным членством, организационной рыхлостью, децентрализованной структурой. Статус члена партии четко не определен, отсутствует система официального членства с соответствующей регистрацией и регулярной уплатой членских взносов. Кадровая партия опирается не столько на партийную массу, сколько на партийный актив и партийных функционеров. Ядро таких партий составляет группа статусных политических деятелей (нотаблей), которые в силу своего положения, финансовых возможностей, личной известности способны обеспечить победу партии на выборах. Кадровые

партии создаются, как правило, сверху, по инициативе парламентских групп, верхушки политической и административной элиты.

Основу организационного строения кадровой партии составляют политические комитеты. Они создаются по территориальному принципу в избирательных округах, обладают значительной самостоятельностью, автономией. По своей внутренней организации кадровая партия относится к партиям со слабой структурой, где горизонтальные связи преобладают над вертикальными, отсутствует строгая дисциплина.

Кадровая партия ориентируется на участие и победу в выборах. Основное назначение политического комитета – организация и проведение избирательных кампаний, поддержание связей с избирателями. Деятельность таких партий осуществляется преимущественно в период предвыборных кампаний, а в период между ними – в парламентских группах.

По кадровому типу создавались Демократическая и Республиканская партии в США, а также многие европейские консервативные и либеральные партии. М. Дюверже полагал, что такие партии пережили свой расцвет в XIX – нач. XX в. и не отвечают требованиям современности в силу архаичности их структуры [41, с. 63].

Возникновение *массовых партий* связано с развитием организованного рабочего движения и введением всеобщего избирательного права. Для массовой партии характерно фиксированное членство, четкая организационная структура, централизованный характер, жесткая партийная дисциплина, тесные и постоянные связи между членами партии. Массовая партия стремится вовлечь в свои ряды возможно большее число членов, так как основным источником ее финансирования являются членские взносы. В соответствии с особенностями организации и деятельности первичных организаций («базовых элементов») М. Дюверже разграничивал среди массовых партий партии–секции (социалистические партии), партии–ячейки (коммунистические партии), партии–милиции (фашистские партии).

Массовая партия предполагает четкую привязку к определенному социальному классу, группе, которые составляют ее социальную базу. Это мировоззренческие, доктринальные партии, которые характеризуются высокой степенью идеологизированности, ведут систематическую просветительную и политико–воспитательную работу среди своих членов и сторонников. Идеология используется как средство массовой политической мобилизации. Немецкий ученый З. Нойманн описывает этот процесс как переход от партий индивидуального представительства (элитистских партий парламентского типа) к партиям социальной интеграции (или мобилиующим партиям), акцентируя не только изменения в структуре социального базиса, но и функциональность партии [42, с. 67].

В своей работе «Политические партии» (1951) М. Дюверже дал высокую оценку роли массовых партий и неблагоприятный прогноз в отношении кадровых

партий. Однако, анализируя организационное развитие партий в послевоенный период, многие западные политологи отмечают, что как кадровые, так и массовые партии в значительной степени меняют свой традиционный облик.

В XIX – нач. XX в. партии создавались на ярко выраженной социально–классовой основе. Социальный состав партий и их электората был по преимуществу классово однородным. Существовала корреляция между социальным положением различных групп населения и характером их партийного голосования. Однако после второй мировой войны партии стали утрачивать свою прежнюю социальную идентичность. Усиливается неустойчивость и неопределенность социальной базы партий, снижается уровень партийной идентификации граждан. Многие избиратели меняют свою партийную приверженность от выборов к выборам, поддерживают кандидатов разных партий на выборах различного уровня.

Реакцией на это стало появление в 1960–х гг. концепции *«универсальной»*, *«общенародной» партии* (О. Киркхеймер), или «партии притяжения» (Р.-Ж. Шварценберг), «партии для всех», «партии избирателей» (Ж. Шарло). Основанием для формирования всеохватных партий стало значительное ослабление классовых, религиозных и культурных конфликтов в послевоенной Европе, ориентация на построение социального государства.

Возникновение универсальных партий бросило вызов идее социального представительства. Данные партии ориентированы на максимальную мобилизацию электората, независимо от социальной принадлежности и идеологических предпочтений. Универсальная партия стремится избежать отождествления себя с интересами какого–либо одного класса или слоя и предстает как выразитель общего интереса. Для такой партии уже не столько важно массовое членство, сколько массовость избирателей. Партия все меньше агрегирует интересы конкретных социальных групп, заботясь преимущественно лишь о получении необходимого числа голосов на выборах.

Размытость социальной базы универсальных партий в значительной степени определяет аморфность их идейно–политического облика. Очевидны такие тенденции идеологического развития универсальных партий, как постепенная деидеологизация, усиление прагматизма в действиях, сближение позиций партий в направлении центра. Это не означает, что идеология как система коллективных ценностей полностью утрачивает свою значимость. Однако она все более становится символом партии, мало влияющим на ее повседневную деятельность. Уменьшаются различия между партиями не только в идеологии, но и в реальной политике.

Появление всеохватных партий сформировало ситуацию, в которой взаимоотношения избирателей и власти можно рассматривать как особый рынок, описываемый в рамках теории рационального выбора. Универсальные партии, как справедливо отмечает российский исследователь Л. В. Сморгунов, превратились в брокеров, торгующих государственными постами. Соответствующей таким партиям

концепцией демократии становится плюралистическая концепция, в соответствии с которой демократия представляет собой сделку и компромисс независимых интересов [43, с. 311–312].

В 1960–1970-х годах стратегия общенародных партий казалась вполне успешной, но в последующем эти партии столкнулись с тем, что в партийных исследованиях было названо «тупиком репрезентативности» и «ловушкой модернизации». Стремясь привлечь на свою сторону как можно большее число избирателей, универсальные партии постепенно ослабили электоральные связи со своими традиционными приверженцами, что привело к сокращению интеграционного потенциала партий и как результат, снижению эффективности проводимой ими политики [44, с. 75–76].

Последняя четверть XX столетия ознаменовалась значительным спадом общественного влияния политических партий. В странах Запада сокращается численность политических партий, в их рядах растет удельный вес лиц старшего возраста. Усиливается автономия избирателей по отношению к партиям, снижается уровень партийной идентификации граждан. Существенная эрозия партийного голосования протекает на фоне падения интереса общества к выборам, партиям и политическому процессу в целом.

В связи с этим многие исследователи заявили о кризисе партии как политического института, потере ею своей роли и влияния в обществе и даже о «конце партий» (Дж. Барбер, Д. Бродер, Ж. Сорван-Шрейбер и др.). Однако эти утверждения не получили широкой поддержки в научной литературе. Хотя влияние партий действительно уменьшилось, их «не следует хоронить преждевременно», считает американский политолог С. Элдерсвелд. Партии по-прежнему играют ключевую роль в функционировании политической системы (Н. Полби). Э. Бьюэлл пишет, что американские партии переживают упадок в одних отношениях, но расцвет в других. Видоизменение роли партий вряд ли может служить достоверным поводом для заключения об их закате как политического института. Устарели не сами партии, а скорее традиционные представления о них, об их функциональном и организационном назначении. Партии не отмирают, а претерпевают существенную трансформацию, которая отражает эволюцию современного демократического процесса. Знаковым стало появление статьи патриарха американской политологии С. Липсета о развитии демократии за прошедшее столетие, которую он озаглавил «Неизбывность политических партий» (2000).

Нынешний этап общественного развития характеризуется значительным обновлением, реформированием политических партий. Изменение партий происходит под воздействием таких мировых реальностей, как развертывание компьютерной революции, обострение глобальных проблем современности, социальная модернизация общества, усиление воздействия СМИ на общественное мнение и культуру. Развитию и трансформации политических партий

способствовали массовые социальные движения 1960–80-х годов – экологическое, антивоенное, альтернативные движения и гражданские инициативы. Наиболее активные участники этих движений объединились в *партии «новой волны»*, в частности, партии «зеленых». Партии данного типа выступают под лозунгами расширения гражданских прав, самоуправления и политического участия граждан, борьбы за мир, защиты окружающей среды. Эти партии отличаются от традиционных более гибкой организационной структурой, открытостью и гласностью внутрипартийной жизни, жестким контролем снизу за деятельностью руководства, частой ротацией партийных кадров. Партии новой волны строятся на базе постматериальных ценностей, широко используют нетрадиционные способы политического влияния, прежде всего различные методы ненасильственных действий.

Сегодня исследователи говорят о формировании нового поколения политических партий – так называемых *«постмодернистских» партий*. Эти партии описываются как картельные партии, медиа-партии, партии-кливажи, электорально-профессиональные. Процесс развития постмодернистских партий идет в направлении укрепления их непосредственной связи с государством, а также усиления связей между партиями. Для данных партий характерны ослабление социально–классовой и идеологической идентичности, подвижность партийных структур, ослабление партийной дисциплины, но усиление консенсусного начала в их деятельности.

Понятие и теория *картельных партий* были предложены в 1995 г. Ричардом Катцем и Питером Мэйром. Картельная партия отличается от своих предшественниц прежде всего местом, занимаемым между гражданским обществом и государством. Этот тип партии становится механизмом распределения государственных постов и субсидий между профессиональными группами политиков. Картельные партии озабочены не новыми идеологическими или политическими курсами, а доступом к государственным ресурсам. Государственные дотации становятся одним из главных источников финансирования политических партий.

Быть исключенной из правящего круга означает для партии лишиться ресурсов и сойти с политической сцены. Стремление выжить заставляет партии объединяться в картель на политическом рынке и договариваться между собой о разделе и использовании государственных ресурсов. «Развитие картельных партий зависит от сговора и сотрудничества между мнимыми конкурентами и от договоренностей, требующих согласия и кооперации всех или почти всех важных участников, – пишут Р. Катц и П. Мэйр. – С возникновением картельных партий конкуренция... становится ограниченной и управляемой. Партии все еще продолжают конкурировать, но при этом вместе со своими конкурентами они заинтересованы в коллективном выживании. В некоторых случаях стимул к конкуренции заменяется позитивным стимулом не конкурировать» [45, с. 38].

Новый стиль электоральной конкуренции приводит к изменениям в ресурсной базе партий, характере партийной работы, проводимой избирательной кампании. Новые партии все меньше внимания уделяют собственным каналам коммуникации, стремясь к получению доступа к непартийным информационным сетям. Избирательные кампании картельных партий становятся исключительно капиталоемкими, профессиональными и централизованными.

Особенностью картельных партий становится усиление влияния в них обладателей правительственных и парламентских постов при сокращении влияния их членской базы; повышение степени персонализации и профессионализации политической деятельности.

Внутренняя организация картельной партии характеризуется не иерархией, а «стратархией»: местные лидеры и высшая партийная элита действуют относительно автономно друг от друга; местное партийное руководство свободно в проведении нужной ему политики, высшее руководство партии профессионализируется и теряет непосредственную связь с рядовыми членами. Атомистическая концепция партийного членства основывается на возможности прямого контакта избирателя с лидерами, минуя местные организации.

Согласно Р. Кацу и П. Мэйру, подобные сдвиги свидетельствуют о вступлении партий в принципиально новый этап развития, при котором они превращаются в «полугосударственные агентства». Партии, возникшие как институт гражданского общества и служившие посредником между ним и государством, становятся частью государства, у которого они черпают ресурсы для собственного выживания. Происходит этатизация партий, сращивание их с государством через доступ к публичным постам, значительно возросшее государственное финансирование и проникновение в государственные СМИ.

Концепция картельной партии вызвала противоречивую реакцию среди исследователей. Не все сочли адекватным само понятие «картельная» партия, тезис о наличии партийного «сговора» и усилении автономии партийных лидеров по отношению к членам своих организаций и др. В целом концепция картельной партии пока остается не более чем гипотезой, отдельные положения которой находят подтверждение в партийной реальности, тогда как другие – нет.

Отмечается лишь начальная стадия формирования постмодернистских партий, но их признаки явно просматриваются в партийных системах Италии, Австрии, Дании, Швеции, Финляндии, где сильны традиции межпартийной кооперации и компромиссов, сочетающиеся с государственной поддержкой партий.

Различия указанных партийных моделей – кадровых, массовых, универсальных, картельных партий – объясняются социальным и политическим контекстом, внутри которого возникает каждая из них. Выделение базовых типов не означает, что на определенном этапе существуют только партии данного типа. В реальной партийной системе всегда можно обнаружить совмещение элементов

различных типов и разных исторических пластов. Так, массовые партии продолжают действовать после появления партий «хватай всех», и точно также универсальные партии сосуществуют сегодня с картельными и другими партиями. Все эти партийные модели представляют собой скорее идеальные типы, к которым реально существующие партии могут более или менее приближаться.

В последнее время в партнологической литературе начали появляться и другие модели постмодернистских партий. Существенное влияние на деятельность партий оказывают новые информационно–коммуникативные технологии. С середины 1990 гг. партии начинают активно осваивать Интернет. Использование веб-сайтов и выход партий в социальные сети определяет тенденцию превращения их в *медиа-партии* (медиа–коммуникационные партии).

Партии по-разному используют этот потенциал. Одни партии, сохраняя свои традиционные организационные структуры, используют выход в Интернет как дополнительный ресурс своей деятельности. Другие изначально организуются как собственно интернетовские, сетевые партии. Новым явлением для современной политики становится создание *виртуальных партий*, или *киберпартий*. Их отличительной особенностью выступает активное представительство в Интернете, использование новых коммуникационных технологий, отказ от обычного формального членства и переход на прямые связи с избирателями [46, с. 24–25].

Примерами таких партий могут быть Движение «За лучшую Венгрию» (Йоббик), Партия свободы в Нидерландах, Партия чаепития в США, Движение пяти звезд в Италии, Пиратские партии в Швеции, Германии и др. странах. Сетевые партии стали заметным явлением политической жизни, представлены в парламентах на местном и национальном уровнях, а также в Европарламенте.

Современные тенденции партийного развития западных стран отражают трансформацию партий в условиях перехода к постиндустриальному обществу. Партии адаптируются к изменениям политической среды, модифицируя свою структуру и поведенческие модели. Особенно важным является изменение содержания и соотношения партийных функций, переход некоторых функций партий к СМИ и другим политическим институтам. Партии все меньше способны выполнять функции артикуляции, агрегирования интересов и выдвижения их на политическую повестку дня, а также функции коммуникатора и посредника между обществом и государством. Партии во многом уступают СМИ свои позиции в области политической социализации, пропаганды, политической интеграции и мобилизации граждан. Ограничивает роль политических партий и интенсивное развитие корпоративизма. Организованные группы интересов, профсоюзы и корпорации, потребительские союзы приобретают все большее значение в процессе посредничества между обществом и государством. В подготовке и принятии социально–экономических решений они нередко оказываются более эффективными, нежели инструменты традиционной партийной политики. Этому способствует

широкое распространение во всех развитых странах органов функционального представительства, берущих на себя задачу согласования интересов в отдельных сферах.

Однако политические партии по-прежнему сохраняют важную роль в рекрутировании политической элиты и формировании политических лидеров. В условиях представительной демократии партии регулируют и стимулируют электоральный процесс и деятельность выборных органов. Они выполняют работу по отбору и выдвижению кадров, предлагают кандидатов, структурируют выбор избирателей, разрабатывают альтернативные программы развития страны и координируют деятельность государственных лиц, представляющих ту или иную партию.

В современном обществе функциональные и организационные характеристики партий претерпели существенные изменения, но это не дает оснований говорить об уходе партий с политической сцены. Дискуссия об упадке партий вызвана изменением функций и структуры партий, а не существованием партии как таковой. Несмотря на некоторое видоизменение партий и партийных систем, партийное правление остается доминирующей институциональной формой современной демократии. Партии и сегодня продолжают играть ключевую роль в политическом процессе.

Важной особенностью современного общественного развития является тенденция демократизации, становления многопартийности в целом ряде постсоциалистических стран. В Республике Беларусь партийная система находится в стадии формирования. Становление белорусской многопартийности имеет свои особенности, разворачивается достаточно сложно и противоречиво.

Возникновение и организационное оформление первых политических партий в Республике Беларусь относится к началу 1990-х гг. В октябре 1994 г. был принят Закон Республики Беларусь «О политических партиях», который определил правовой статус партий, их права, обязанности и условия деятельности. В 1995 г. в стране насчитывалось 35 политических партий, к 1998 г. их число сократилось до 27, с 2007 г. по настоящее время действует 15 официально зарегистрированных политических партий.

Белорусские партии в своем большинстве немногочисленны, аморфны, не имеют устойчивой социальной базы и детально разработанных, конструктивных программ деятельности. В Беларуси формально представлен широкий спектр политических течений. Имеется две коммунистические партии – Коммунистическая партия Беларуси и Белорусская партия левых «Справедливый мир» (прежнее название – Партия коммунистов Белорусская). К ним примыкают близкие по ряду позиций партии просоциалистической ориентации – Белорусская патриотическая партия, Аграрная партия, Республиканская партия труда и справедливости. Группу социал-демократических партий составляют Белорусская социал-демократическая партия

(Громада), Партия «Белорусская социал-демократическая Громада», Социал-демократическая партия народного согласия, а также, по некоторым оценкам, Республиканская партия. К либеральным партиям можно отнести Объединенную гражданскую партию и Либерально-демократическую партию. Партия БНФ и Консервативно-Христианская партия – БНФ являются партиями национально-демократической ориентации. Наряду с мировоззренческими, доктринальными партиями создаются и так называемые партии интересов, партии прагматического типа, ориентированные на решение конкретных задач (Белорусская социально-спортивная партия, Белорусская политическая партия «Зеленые»).

При анализе белорусского партийного спектра наиболее значимыми проблемными измерениями выступают социально-экономическое размежевание (государственное регулирование экономики, социальные программы и гарантии и т.п.), национальный вопрос, внешнеполитические проблемы (европейская интеграция, союз с Россией), а также поддержка режима. Разнообразие позиций партий по данным проблемам, неодинаковый состав полюсов по тем или иным измерениям определяет многомерность политического спектра. Пересмотр или уточнение позиций партий по отдельным вопросам, изменение иерархии проблем порождает каждый раз новую конфигурацию сил и сдвиги в структуре межпартийного соперничества.

Если в начале 1990-х годов противостояние партий осуществлялось главным образом по линии «коммунисты» («традиционалисты») – «демократы» («реформаторы»), то после референдума 1996 г. определяющим становится размежевание партий по их отношению к официальной политике власти. В настоящее время поддерживают официальный курс и выступают в качестве проправительственных следующие партии – Коммунистическая партия Беларуси, Аграрная партия, Белорусская патриотическая партия, Республиканская партия труда и справедливости, Белорусская социально-спортивная партия, Республиканская партия. К оппозиции относят себя Белорусская партия левых «Справедливый мир», Партия «Белорусская социал-демократическая Громада», Белорусская социал-демократическая партия (Громада), Объединенная гражданская партия, Партия БНФ, КХП БНФ. Либерально-демократическая партия называет себя конструктивной оппозицией власти, выступая по некоторым вопросам в поддержку президента.

Имеет место разрыв между программными установками и реальной позицией партий. Зачастую политический курс партии зависит от позиции, взглядов ее лидеров, и поэтому смена руководства ведет порой к смене политической линии партии. Все это делает необходимым усиление программно-идеологической деятельности партий, повышение значимости партийных программ как фактора политической идентификации граждан. Предлагаемые белорусскими партиями программы не в полной мере справляются с задачей идеологического оформления социальных различий

и институционализации общественных конфликтов. В постсоветских республиках процесс формирования партий зачастую обгонял процессы социального структурирования. Для белорусских партий характерно отсутствие прочной социальной базы. Значительная часть населения не осознает своих интересов, и поэтому делегирование и представительство интересов через партии не представляет для нее значимости. Политическим партиям Беларуси еще предстоит определить социальных адресатов своих политических планов, сформировать устойчивый круг сторонников и свой потенциальный электорат.

Главной проблемой партийной системы Республики Беларусь остается не востребованность партий на политической арене страны. Политические партии не оказывают существенного влияния на деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти. Так, на выборах Палаты представителей 5-го созыва (2012 г.) из 293 кандидатов в депутаты 140 чел. представляли политические партии. Однако было избрано всего 3 депутата от Коммунистической партии Беларуси, 1 – от Аграрной партии и 1 – от РПТС. Среди депутатов местных Советов представители политических партий составляют немногим более 1 %.

Проблемы формирования многопартийности в Республике Беларусь во многом обусловлены состоянием политической и правовой культуры общества, пассивностью части граждан. Ответственность за существующее положение дел несут и сами партии, организационная и идеологическая аморфность которых, серьезные ошибки в стратегии и тактике, внутрипартийные и межпартийные конфликты являются существенной причиной слабости и неустойчивости партийной системы. Во многом благодаря деятельности молодых партий приоритетными ценностями белорусского общества становятся национальная независимость, суверенитет, правовое государство, духовное возрождение белорусского народа. При всех трудностях и просчетах развития партий политический диалог партий призван способствовать консолидации общества вокруг общих политических целей и ценностей.

2 Основные направления и разновидности государственной политики в Республике Беларусь и за рубежом

2.1 Общественная политика: классические теоретико-методологические подходы и особенности современной общественной политики в Республике Беларусь

На современном этапе развития отечественной политологии в сфере исследования публичной сферы и публичной политики существует определенное проблемное поле. Оно возникло в связи с новизной данной сферы исследований, с

необходимостью выработки новых теоретико-методологических подходов и адекватного категориального аппарата.

Во второй половине XX века развитие промышленно развитых стран шло по пути углубления и расширения демократии, происходило неуклонное изменение характера внутренней и внешней политики, изменялся характер государственного управления. На политическом поле стало действовать не только государство, появились новые «игроки» – многочисленные негосударственные субъекты, выражающие интересы тех или иных групп общества, возросли роль и влияние политических партий. Их участие оказывало огромное влияние на развитие многих сфер *общественной жизни*: здравоохранения, образования, социального обеспечения. В политическую сферу все шире вовлекались эксперты, аналитики, публицисты, журналисты. Вследствие этого начало изменяться само содержание термина политика. И в науке, и в сфере политической реальности появляется понятие «публичная политика».

Необходимо обратить внимание на то, что в последнее время и в российской и в белорусской научной литературе наряду с понятиями «общественная политика» и «государственная политика» также используется понятие «публичная политика». Причем отчетливо прослеживается тенденция рассматривать эти категории как тождественные по содержанию. Кроме того, применительно к общественной или публичной политике часто употребляют понятие «государственная общественная политика», тем самым подчеркивается, что государство является главным субъектом общественной политики. Такой подход можно признать правомерным, так как он подчеркивает, что роль государства в современном обществе постоянно возрастает, но в то же время данное понятие позволяет увидеть, что кроме государства в сфере политики действуют другие субъекты, также облеченные в форму институтов, но при этом имеющие неполитический и негосударственный характер. Пространство публичной политики – это именно та область, где должен и может состояться диалог этих сторон. Но при этом до настоящего времени нет полного понимания, по каким законам и правилам она существует, это остаётся и теоретической, и практической проблемой.

Существуют различные версии понимания публичной сферы и публичной политики. Широкую известность приобрела точка зрения Г. Лассуэлла, который назвал публичную политику «наукой о выработке и реализации курса действий (решений) в публичной сфере (policy science – наука о курсах политики)» [цит. по: 47, с. 12].

Определяют публичную политику также, как «деятельность правительства, которое проводит те или иные курсы, или бездействие правительства (тем самым подчеркивая, что отсутствие действий тоже является политикой)» [48, с. 263].

Иногда публичную политику определяют очень просто: «это все то важное, что делает правительство», и хотя это определение является слишком общим, тем не

менее, оно подчеркивает направленность публичной политики. Так, согласно Ж. Лейну, публичная политика – это «деятельность всех агентов, вовлеченных в производство и исполнение решений относительно распределения общественных ресурсов и производства общественных благ» [цит. по: 48, с. 264].

Публичная политика – ключевая фаза современного политического процесса. Она включает в себя регулирование важнейших для общества областей: налоговой системы, здравоохранения, социального обеспечения, экологической безопасности, занятости и т.д. Публичная политика это особый род активности государства и других общественных организаций, которая нацелена на удовлетворение потребностей общества и разрешение социально-значимых проблем.

В современной научной литературе все чаще высказывается точка зрения, согласно которой публичная сфера – это все то, что открыто обществу, обращено к обществу, подлежит критике. В этом смысле публичное, общественное, противостоит частному. Оно прозрачно для критического анализа, в отличие от частного, которое не подлежит публичному обсуждению, так как оно не прозрачно, тайно, скрыто. С точки зрения такого подхода суть публичной политики состоит в прозрачности и открытости действий органов власти, ее подлинная природа проявляется в подконтрольности обществу и общественному мнению. Поэтому демократическая природа государства проявляется именно в публичной политике.

По мнению многих российских и белорусских ученых в западной политической науке понимание феномена «публичная политика» опирается на позицию Ю. Хабермаса, который под публичностью понимал сферу формирования общественного мнения. Он считал, что наиболее эффективным механизмом воздействия общества на власть является механизм публичного выражения общественного мнения, или механизм публичной политики. Именно свобода публичного выражения и степень влияния на власть общественного мнения являются общепризнанными критериями оценки политической системы любого государства. Характер и качество функционирования механизма публичной политики зависят от таких основополагающих факторов, как организация и обеспечение свободы доступа к источникам информации, прежде всего, в структурах власти, развитость политических и общественных структур общества, юридические, экономические и технологические условия деятельности средств массовой коммуникации.

Концепция Ю. Хабермаса исходит из того, что в современном обществе постоянно расширяется сфера действенности общественности, а политическая действенность снижается. В политической реальности встречаются и пересекаются два противодействующих процесса: процесс коммуникативного производства легитимной власти и процесс достижения легитимации через политическую систему. Ученый подчеркивает, что очень важно понять, как осуществляются оба эти процесса – спонтанное формирование воли в автономных объединениях

общественности и организованное достижение лояльности масс. При этом он отмечает важность автономных объединений общественности, т. е. таких объединений, которые не производятся политической системой в целях легитимации и не являются частями этой системы [цит. по: 49, с. 106–112].

Н.Ю. Беляева сравнивает точку зрения Ю. Хабермаса с позицией М. Риттера, который «рассматривал публичную политику через «демократию участия», или другими словами как партиципаторную демократию. ...Постоянное добровольное участие населения в политическом процессе является единственной гарантией сохранения настоящей демократии... Построение демократических институтов, таких, как парламент, правительство, правовые институты, органы исполнительной власти, находящиеся под контролем, не может произойти без участия населения» [50, с. 30].

Данная позиция присутствует в российской научной литературе. А.Ю. Сунгуров пишет: «Как известно, и сам термин «политика» имеет по крайней мере два смысла. Во-первых, политика (politics) означает действия по завоеванию и удержанию власти и связана с тактикой политических действий, планированием политических кампаний, выборными технологиями и политической борьбой. Во-вторых, под политикой (policy) понимают также разработку политической стратегии по отношению ко всему обществу или отдельным отраслям, территориям» [51].

Когда речь идет об экономической, демографической, социальной, налоговой политике, в таком контексте само понятие «политика» рассматривается как специфический вид деятельности, который направлен на достижение конкретных результатов в конкретной сфере.

В широком смысле, категория публичной политики определяется через взаимоотношения общества и государства, которые трансформируются в совместные действия, направленные на достижение общего результата. Непопулярной, по мнению очень многих авторов, является позиция, согласно которой публичная политика связывается, прежде всего, лишь с присутствием в медиа-пространстве, со стремлением постоянно «быть на виду», «играть на публику».

Многие подходы объединяет представление о публичной сфере как такой области общественной жизни, в которой общественное мнение формируется посредством неограниченной дискуссии по предметам общего интереса, как сфере общих, в отличие от частных, интересов граждан, как своего рода арене для обсуждения общих проблем и формирования общественного мнения по поводу общих интересов. Задача публичной политики – достижение консенсуса по наиболее важным для общества проблемам. Любая диспропорция или трудность в развитии общества становится политической проблемой, если ее решение затрагивает интересы многих людей и зависит от волевого решения власти. Экономические вопросы, налоги, школьная реформа, охрана памятников – все эти важные

общественные проблемы являются в то же время и проблемами политическими, ибо требуют вмешательства власти и особых политических решений. Интересы общества и государства пересекаются и в сфере отношений собственности. Достаточно сложной проблемой является распределение трудовых, энергетических, продовольственных ресурсов. Поэтому многие исследователи и журналисты, и политические деятели отмечают, что публичная сфера не ограничена информационно-коммуникативными отношениями, а включает в себя область общей практической деятельности, ориентированной на достижение разделяемых всеми целей. Главное в публичной политике – не манипуляция обществом и общественным мнением, а участие граждан в принятии общественно значимых решений [52, с. 1].

Рассмотрев достаточно широкий спектр мнений по поводу сущности такой категории, как публичная политика, можно сделать вывод, что большинство научных подходов и концепций выстраиваются вокруг идеи, согласно которой основным инструментом политики по-прежнему является государство, хотя все более заметную роль играют институты гражданского общества и рыночные механизмы. Именно государство должно эффективно управлять общественными делами, предоставлять гражданам качественные услуги, а также создавать устойчивые и надежные государственные институты и структуры. Поэтому публичную, общественную политику, определяют чаще всего как сферу деятельности государства, подчеркивая, что общественная политика (публичная) – это совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной власти с привлечением институтов гражданского общества.

Современная политика государства иная, она публичная, поскольку государство в своей деятельности нацелено на реализацию общественных интересов, она публичная, так как в демократическом обществе она осуществляется гласно и открыто, при активном участии граждан, СМИ, экспертного сообщества, политических партий, но она государственная, так как именно государство является ее главным субъектом.

В рамках системного подхода публичная политика рассматривается с точки зрения взаимодействия политической системы и среды, в которой она функционирует. На «входе» в политическую систему находятся импульсы различного рода: прежде всего, это требования, которые аккумулируют мнение общества о правомерности или неправомерности, справедливости или несправедливости решений властей, связанных с распределением общественных благ и использованием общественных ресурсов. Помимо требований, в политическую систему вводится множество разнообразной информации: ожидания, предпочтения, ценностные установки, настроения.

Процесс поступления и регистрации требований на «входе», преобразование (конверсия) их системой в решения и передача на «выход» с последующим контролем над реализацией – это и есть политический процесс. Системный подход помогает увидеть, как в государствах формируются различные политические стратегии, роль и взаимодействие различных элементов системы в политическом процессе.

Публичная политика выступает как ключевая фаза современного политического процесса. Она включает в себя регулирование важнейших для общества областей: налоговой системы, здравоохранения, образования, социального обеспечения, занятости.

Классификация видов общественной политики содержится в Конституции Республики Беларусь (статьи 18, 59, 107, 132), а также в документах Четвертого Всебелорусского народного собрания 6–7 декабря 2010 г. [53]. Вместе и во имя будущего: документы и материалы четвертого Всебелорусского народного собрания. 6–7 декабря 2010 г. – Минск: Беларусь, 2011. – 334 с. В программах социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг. выдвинуты задачи в области социальной политики, демографической политики и миграции населения, молодежной политики, бюджетно-налоговой политики, денежно-кредитной политики.

Публичная политика представляет собой общий план действий политико-административных органов власти и управления, а также институтов гражданского общества, направленный на решение важных, влияющих на жизнь граждан общественных проблем, и включает в себя следующие важнейшие элементы:

- определение целей и приоритетов развития общества;
- разработку и планирование политической стратегии;
- анализ и оценку затрат по альтернативным программам и политикам;
- обсуждение и консультирование;
- выбор и принятие государственных решений;
- контроль и оценка исполнения;
- мониторинг общественного мнения и т. д.

Публичная политика является средством, позволяющим государству достичь определенных целей в конкретной области, используя политические, правовые, экономические, административные и иные методы и средства воздействия, опираясь на ресурсы, имеющиеся в его распоряжении.

В 1951 г. Американская ассоциация политической науки назвала общественную политику в качестве одного из 17 наиболее приоритетных направлений в политических исследованиях. В 1972 г. в США возникла Ассоциация анализа публичной политики, Общество социального выбора. Первое серьезное исследование в этой области провели американские ученые Арнольд Хайденхаймер, Хьюдж Хекло, Кэролин Адамс. Результаты своей работы они опубликовали в

коллективной монографии «Сравнительная публичная политика: политика социального выбора в Европе и Америке». Она вышла в 1975 г. [54].

В результате расширения сферы сравнительных исследований публичных политик в различных странах в 1970-е годы начинает развиваться и сравнительная публичная политика как научная дисциплина. Сравнительная публичная политика – это система научных концепций, теорий, понятий и методик, которые позволяют провести анализ происходящих процессов и явлений, понять их причины, предсказать возможные сценарии развития событий в будущем, выработать стратегию развития общества по решению наиболее актуальных для него проблем.

В центре сравнительной публичной политики находятся следующие проблемы:

- отличительные исторические модели и черты отдельных государств, которые сформировались в ходе их исторической эволюции;
- воздействие государственных структур и иных социальных субъектов на общество и реализацию общественных интересов;
- результаты обратной связи государства и среды, в которой оно функционирует [48, с. 262].

Говоря о состоянии сегодняшней стратегии государственного управления необходимо подчеркнуть необходимость развития механизмов, инструментов и центров публичной политики. На современном этапе развития взаимоотношений в системе «власть – гражданское общество» многие руководители осознают необходимость развития институтов публичности как особого механизма стабилизации ситуации в стране. Ю. Загоруйко справедливо отмечает: «Публичная политика – это не инструмент, при помощи которого истеблишмент манипулирует народом и общественным мнением, и не инструмент, которым пользуется оппозиция в борьбе за власть. Это, прежде всего, способ сосуществования народа и власти» [52, с. 1].

В Послании белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь 2008 г. Президент Республики Беларусь отметил, что основу гражданского общества в нашей стране составляют: «профсоюзы, молодежные организации в лице Белорусского республиканского союза молодежи, ветеранские и женские организации» [55].

В современных исследованиях преобладающей является точка зрения, согласно которой формирование публичной политики обязательно связано с деятельностью публичного сектора и природой общественных благ.

В центр политики выдвигается публичный сектор общества, сектор в котором находится все, что связано с удовлетворением общественных потребностей и интересов общества в целом. Исследователи выделяют в нем четыре главных компонента:

1) Экономический. Общественный сектор экономики, производство благ общественного пользования, политика перераспределения доходов с целью удовлетворения общественных нужд.

2) Социальный. Общественные и государственные службы социального обеспечения: пенсии, пособия, занятость, здравоохранение, образование, общественный транспорт и средства коммуникации, сохранение среды обитания, защита от преступности и коррупции, коммунальное обслуживание, поддержание социальной стабильности и комфортности для населения.

3) Гражданско-политический. Негосударственные самодеятельные объединения и ассоциации граждан, гражданская сеть формирования общественного мнения, центры гражданской солидарности.

4) Социокультурный. Институты воспроизводства и сохранения духовных ценностей и культурных кодов общества.

В рамках этого подхода господствует мнение о том, что в государственной политике следует выделять ее главный стержень – социальную политику, в гражданских ожиданиях – социальные ожидания. Их совокупность составляет ядро публичной сферы – социальную сферу.

В современной научной литературе часто высказывается точка зрения, согласно которой появление публичной политики как нового типа политики произошло в результате того, что социальные условия политических практик коренным образом изменились и вызвали к жизни новые политические формы, новых профессионалов – экспертов, социальных работников. Появились представления о публичной политике как новом способе государственного регулирования, особенностью которого является интервенция практиков в область политического. Согласно этому подходу публичная политика есть симбиоз политического действия, научной рефлексии и деятельности СМИ. Она появляется в результате «интервенции» в сферу политики экспертов, аналитиков, специалистов в области социальных наук, ученых, публицистов и журналистов [49, с. 108–109].

Существует среди исследователей публичной политики и политиков интерес к вопросу о взаимосвязи партийных программ и проводимой государством публичной политики. Ученые подчеркивают, что в большинстве случаев сохраняется определенная адекватность политики победившей партии или коалиции партий своим предвыборным обещаниям и по предвыборным партийным программам можно в целом судить о характере будущей общественной политики. Исследования в этой области также подтверждают, что и партии, вошедшие в правительство, и те, которые не вошли в него, рассматривают свои программы как факторы формирования публичной политики, но при этом победившие партийные программы сильнее связаны с публичной стратегией, чем проигравшие.

Исследования публичной политики и демократии за последние десятилетия показали, что при всех возможных детерминантах или факторах выбора

политического курса существует тесная зависимость между политическим режимом и ориентацией государства на удовлетворение общественных потребностей.

В сфере публичной политики выделяется и такой важный ее компонент, как символические действия, политические речи, праздники, публичные мероприятия, которые используются лидерами для социализации молодежи, идентификации граждан с политическим режимом, т. е. для вовлечения человека в желаемые формы поведения. Развитие общества по пути демократии неизбежно приводит к изменению характера внутренней и внешней политики государства. Стержнем государственного управления становится ориентация на демократическое устройство общества, эффективное государство, расширение сферы политики до уровня публичной политики.

Сфера сравнительного анализа публичной политики сопоставима со сферой демократической теории. Поскольку публичная политика представляет собой особый род активности государства и других публичных организаций, нацеленной на удовлетворение потребностей населения, можно утверждать, что характер публичной политики тесно связан с уровнем демократизма политической системы. Именно для демократических государств характерна ориентация публичной политики на максимальное удовлетворение интересов общества.

Демократическая публичная политика отличается широтой, отчетливо выражена ее связь с демократическими характеристиками политической системы (партии, избирательные системы, гражданские инициативы, местное самоуправление). Публичная политика в демократических государствах логически венчает пирамиду демократии, ибо она характеризуется не только институтами и процедурами, но и существом самой проводимой политики. Демократические институты и процедуры в демократических государствах должны дополняться демократическими стратегиями, содержание которых опирается на принципы приоритета прав человека, свободы и справедливости.

В развитии государственного управления Республики Беларусь можно обозначить несколько главных направлений, которые должны составить содержание процесса трансформации государственной политики в общественную (публичную) политику.

Расширение сферы открытости и прозрачности государственной политики, ибо общественная политика – это все, что нацелено на общество, открыто обществу, обращено к обществу, подлежит общественному обсуждению. Отсутствие публичности в политике исключает общество из диалога с властью и тем самым формирует несбалансированную модель взаимодействия власти и общества.

Повышение эффективности государственного управления, так как именно государство в современных условиях призвано представлять общие интересы граждан, является главным субъектом управления обществом.

Усиление ориентации государства на максимальное удовлетворение потребностей всех групп общества, формирование интересов, которые могут стать базой национального согласия граждан Республики Беларусь.

2.2 Трансформация социальной политики государства в Республике Беларусь на современном этапе

Провозгласив в конце XX века государственный суверенитет, белорусское общество и государство вступили в стадию системной трансформации социальных, экономических и политических институтов и отношений. Изменения в социальной структуре и организации общества, построение новой государственности поставили на повестку дня проблему определения приоритетов развития, формирования актуальной повестки дня политики, выявления стратегических целей и задач.

В этом процессе страна столкнулась с целым рядом серьёзных проблем, связанных с выбором форм своего государственного и общественного бытия, с определением основ внутренней и внешней политики. Одной из основополагающих задач для государства и общества стало приоритетное решение социальных проблем, предотвращение социальных рисков и угроз, ориентирование на развитие человеческого потенциала. В «Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития до 2020 года», определяющей основные направления преобразований в Республике Беларусь, отмечается: «ключевое значение в выработке и осуществлении стратегии имеют фундаментальные устои общества и государства, создающие принципиальные рамки мировоззренческого, идеологического, политического, социально-экономического характера для всех аспектов существования и устойчивого развития человека, семьи, общества и государства» [56, с. 12].

Выдвижение этих задач на первый план повестки дня государственной политики в Республике Беларусь стало объективным требованием повседневной реальности общества, связанное с необходимостью обеспечения его безопасности и благосостояния; а также следствием сознательного выбора и согласия между обществом и государством, достигнутого на основе единого понимания содержания исторического опыта белорусского народа, фундаментальных ценностей его духовной и социальной жизни и обобщённого мирового опыта.

Опыт самостоятельной государственной жизни Беларуси показал, что последовательное решение обозначенных целей и задач возможно при условии внутренней стабильности, единства и процветания народа, обеспечивающихся политико-управленческой деятельностью государственных и общественных институтов. Успешное решение вопросов социального развития и стабильности лежит в сфере социальной политики, которая в соответствии с рекомендациями Международной организации труда, «должна, прежде всего, направляться на

достижение благосостояния и развития населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу» [57]. Это означает, что социальная политика представляет собой одну из важных составляющих деятельности политических институтов, содержащих механизм урегулирования социальных проблем и обеспечения стабильного развития общества. В этом контексте социальная политика выступает в качестве одного из стратегических направлений политики белорусского государства.

Политика, проводимая белорусским государством на современном этапе, идеологически базируется на концепции устойчивого развития, которая выражается в обеспечении условий для свободного развития человека и процветания общества в целом, а также создании соответствующей демократической политической системы. В этом ключе осуществляется процесс модернизации в республике, в том числе преобразование инфраструктуры социальной сферы и перестройка социальных отношений.

Национальная стратегия устойчивого развития, разработанная в 1996 году, поставила перед обществом и государством задачи обеспечения сбалансированности между обществом и окружающей средой, между потребностями и ресурсами роста; уменьшения потерь при переходе от одного исторического цикла к другому (применительно к социально–политическим реалиям конца XX начала XXI столетия – при переходе от индустриальной, техногенной цивилизации к постиндустриальной, информационной).

В редакции Национальной стратегии устойчивого развития от 2004 года, принятой на период до 2020 года, главное внимание уделяется гармонизации социального, экономического и экологического развития как равноценных и взаимодополняющих составляющих в едином сбалансированном комплексе «человек – окружающая среда – экономика». В её основу положены такие принципы, как ориентация на повышение уровня человеческого развития, повышение благосостояния, приоритетное развитие институтов социальной сферы общества, улучшение демографической ситуации, усиление взаимосвязи экономики и экологии. В проекте новой Национальной стратегии устойчивого развития до 2030 года сохраняется гуманистическая, социальная направленность деятельности государства. Она закладывает фундамент государственной политики и управления, где главным механизмом достижения поставленных целей будет социальная политика как управленческая технология. «Стратегия призвана устранить имеющиеся дисбалансы и создать прочный фундамент для дальнейшего устойчивого развития на основе модернизации системы экономических отношений и эффективного государственного управления с целью равновесия между социальным, экономическим и экологически безопасным развитием страны» [58].

Таким образом, начиная с 1990–х годов и по сегодняшний день, республика, развивается в русле новой идейной парадигмы, которая отражает не только процессы

трансформации внутри страны, но и определяет характер изменений, через которые проходит вся мировая цивилизация в начале XXI века. Республика Беларусь, по мнению социологов Д. Г. Ротмана и А. Н. Данилова, находится на стабилизационном этапе своего развития, который можно охарактеризовать как «этап усиления авторитета власти и постепенного улучшения жизни граждан. Для данного этапа характерны продуманные действия органов социального управления, прогнозирование последствий принятия общезначимых управленческих решений, постепенный рост уровня безопасности и спокойствия в обществе, реальное, хотя и постепенное, укрепление демократических институтов» [59, с. 64]. Следующим этапом станет этап устойчивого развития при стабильно высоком уровне и качестве жизни, уверенности в завтрашнем дне.

В республике помимо преобразования системы управления и изменения социальной структуры общества идет процесс изменения «качества» общества от закрытого, с замкнутой социальной мобильностью и пониженной социальной ответственностью личности, при государственном контроле социальных процессов, к открытому обществу. Открытое общество в данном случае, рассматривается, как общество, которое «наделяется набором черт, характерных для современной западной демократии, основанном на инструментальной рациональности, десакрализации социальных и политических норм и процедур, возможности изменения социального статуса его членов» [60, с. 174].

Повышение социальной мобильности создает в обыденном политическом сознании эффект сравнения между различными социальными проектами. Это позволяет выбирать место жительства, место работы, расширяет круг образовательных возможностей и потребностей. Это изменяет рынок труда в республике и требования к качеству предлагаемой работы и её оплате. Следствием становятся изменения в структуре доходов населения и изменение характера формирования благосостояния. При этом открытое общество не только увеличивает возможности, но и повышает социальную ответственность индивидов. Социальная мобильность и ответственность взаимообусловленные процессы. Увеличение социальной мобильности выводит человека из-под опеки государства. Государство соответственно снижает свой контроль над социальным поведением индивидов. Процесс формирования открытого общества в нашей стране протекает не просто, учитывая предыдущий исторический опыт (патерналистское социальное государство, созданное в советский период нашей истории).

Трансформирование ранее существовавшей патерналистско-социалистической модели в социальное государство открытого типа определило приоритетные направления социальной политики. С учетом особенностей современного периода развития страны можно выделить несколько основных направлений: разгосударствление социальной сферы; изменение системы социальной защиты и

социальной помощи и переход на новые, более эффективные механизмы управления социальной сферой; повышение благосостояния людей [61, с. 312].

Изменение характера социального государства в республике предполагает отказ от патернализма, и постепенное *разгосударствление социальной сферы*. Оно должно идти в направлении широкого привлечения к исполнению социальных обязательств институтов гражданского общества, муниципализации социальной политики и перехода от преимущественного финансирования к преимущественному инвестированию социальной сферы.

Все это должно позволить избежать бюрократизации управления социальной сферой и добиться приближения социальной политики к реальным потребностям и нуждам людей. Как отмечается в Послании Президента от 29 апреля 2015 года: «Чтобы создать базу для устойчивого социально-экономического развития страны в предстоящем пятилетии, процесс обновления госаппарата и укрепления руководящего состава предприятий должен носить системный характер. Надо помнить, что человеческий капитал — это важнейшая ценность в двадцать первом веке. В настоящее время приобретает первостепенное значение качество работы с населением, применение новых форм, методов общения с людьми. Процесс дебюрократизации работы с населением всегда был и будет важнейшим направлением работы любого государственного органа, особенно местного» [62].

Основным субъектом, который осуществляет предоставление социальных услуг и регулирование процессов социального взаимодействия в республике является Министерство труда и социальной защиты. Его структурное подразделение – Фонд социальной защиты населения, наравне с региональными управленческими структурами, занимается проблемами пенсионного обеспечения и социальной защиты. Они являются государственными институтами и финансируются за счет прямых налоговых отчислений и из средств республиканского бюджета. Другим оператором выступают институты гражданского общества.

Благодаря гражданскому обществу устанавливается ассоциативный характер связей и отношений между людьми и они получают возможность на горизонтальном уровне достигать общих целей, решать социальные проблемы. Такой тип взаимодействия предполагает самостоятельность человека и его независимость от внешней опеки. Продолжением активного развития гражданского общества и его участия в решении социальных проблем, служит развитие системы социального партнерства, в которой одну из ключевых ролей играют профсоюзы. Федерация профсоюзов Беларуси (ФПБ) осуществляет наравне с государственными органами коллективно-договорное регулирование социально-трудовых отношений. В его основе лежит Генеральное соглашение между Правительством Республики Беларусь, республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзами. В содержании

данного соглашения отдельными главами оговаривается регулирование уровня доходов работников, социальные гарантии и социальная защита их прав.

Отдельной областью участия профсоюзов в реализации социальных обязательств выступает регулирование вопросов заработной платы. Профсоюзы выступают гарантами своевременной и полной оплаты труда работников, регулируют формы и способы оплаты труда, определяют по соглашению с нанимателями размеры пособий и дополнительных выплат. Весь перечень вопросов оговаривается и раскрывается в Генеральном соглашении. По данным Федерации профсоюзов Беларуси, коллективно-договорным регулированием трудовых отношений охвачено 97,3 % работников предприятий, учреждений, организаций.

Помимо расширения роли институтов гражданского общества в реализации социальных обязательств, большое значение приобретает муниципализация социальной сферы, передача части полномочий по решению социальных вопросов с республиканского уровня в ведение местных органов власти. «По своей природе социальная политика муниципальна, т.е. человек должен получать необходимую поддержку в той среде, в которой он существует, работает и где легко проверить, увидеть его реальные возможности, реальное состояние, оценить реальные потребности человека» [63, с. 45].

Частичная муниципализация социальной политики произошла в сфере исполнения государственных социальных стандартов. Система государственных социальных стандартов была создана в 1999 году, её правовой основой стал Закон Республики Беларусь «О государственных минимальных социальных стандартах». Им было установлено, что государственные минимальные социальные стандарты применяются для решения таких задач, как обеспечение государственной поддержки развития социальной сферы и социальной защиты граждан; оказание необходимой социальной помощи; обеспечение формирования и использования средств республиканского и местных бюджетов и средств государственных внебюджетных фондов на социальные нужды и т.д.

Социальные стандарты стали государственной гарантией бесплатного либо доступного по цене социального обеспечения в жизненно важных сферах. Эталонные социальные стандарты были разработаны Советом министров Республики Беларусь в 2003 году и послужили образцом для разработки региональных социальных стандартов, создаваемых на местном уровне. Начало внедрению государственных социальных стандартов было положено на районном уровне. Опыт, полученный в экспериментальных районах, затем был использован по всей республике с учетом местного уровня развития социальной инфраструктуры [64, с. 6–22].

Система государственных социальных стандартов является совокупностью нормативов в таких ключевых областях социальной сферы, как образование, здравоохранение, социальное обслуживание, жилищно-коммунальная сфера, иначе

говоря, в тех областях, в которых протекает повседневная жизнедеятельность каждого человека, формируется пространство его социальных связей и взаимодействий, качество личности, человеческий и социальный капиталы. Стандарты представляют собой денежные выплаты, перечень бесплатных или доступных услуг, а также социальные пособия и выплаты.

Необходимым дополнением к продвижению по пути разгосударствления социальной сферы является переход от преимущественного финансирования к преимущественному инвестированию социальной сферы. Прямое финансирование со стороны бюджета носит невозвратный характер, поэтому его эффект имеет одноразовый характер и распыляется по всему спектру социальной сферы. От этого страдает адресность социальной политики. Инвестиционный механизм, напротив, рассчитан на отдачу от функционирования социальной сферы.

Разгосударствление сферы социальных услуг тесно связано с формированием рынка социальных услуг, с конкуренцией их производителей, что создает условия для повышения качества и снижения издержек на их производство. При таком подходе человек становится не только объектом, но и субъектом социальной политики. Появляется возможность свободного выбора оператора социальных услуг, однако этот процесс должен сопровождаться ростом платёжеспособности населения.

Все государства на постсоветском пространстве имеют общие проблемы в социальной сфере. Среди них одной из главных, имеющей долгосрочные негативные последствия, является демографическая проблема. Она складывается из нескольких основных проблем: старение населения и ухудшение его «качества». В плане ухудшения качества речь идет об усилении негативных тенденций, влияющих на здоровье населения, продолжительность жизни, социализацию человека. Главными факторами выступают постоянный «общественный стресс», алкоголизм, наркомания, отсутствие социальной адаптации. Государство решает эти проблемы вместе с обществом, проводит пропаганду здорового образа жизни, косвенно воздействует через налоговую систему и ужесточение наказаний на проблемы алкоголизма и наркомании, создает программы социальной реабилитации.

В вопросе преодоления негативных тенденций формирования половозрастной структуры населения государство принимает меры по стимулированию рождаемости. Одной из таких мер выступает «семейный капитал». Семейный капитал – это безналичные денежные средства в размере 10 тыс. долларов, которые предоставляются семьям для использования в Беларуси в полном объеме либо по частям в безналичном порядке. Эти деньги можно будет использовать по одному или нескольким направлениям: улучшение жилищных условий; получение образования; получение услуг в сфере социального обслуживания, здравоохранения; формирование накопительной (дополнительной) пенсии матери (мачехи) в полной семье, родителя в неполной семье [65].

Современный этап развития системы социальной защиты можно охарактеризовать как период становления новой национальной модели социальной поддержки населения. Ее целью является обеспечение устойчивого повышения качества жизни социально уязвимых групп населения, а отличительными особенностями – программно–целевой характер, широкое применение выявительного подхода при определении нуждаемости граждан и семей в социальной поддержке, адресный принцип и межведомственное взаимодействие при оказании помощи. Таким образом, в настоящее время главным приоритетом в проведении государственной социальной политики является осуществление перехода к более эффективной модели социальной защиты – *адресной социальной помощи*.

Для модели адресной социальной политики характерны дифференциация выполнения социальных функций государства в отношении различных слоев населения, перераспределение социальных расходов государства в пользу наиболее уязвимых групп населения, повышение эффективности социальной системы, снижение социальной напряженности в обществе. Такой подход продекларирован в концепции социальной политики белорусского государства и в основных положениях «Программы социально–экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 года».

Приоритетное обращение к адресной социальной помощи реализуется в соответствии с «Комплексной программой адресной социальной защиты населения». Переход к адресной социальной помощи помогает решить вопрос рационального и справедливого распределения ресурсов, а также сделать предоставляемые льготы весомыми и реальными, а не уравнительными, как было до сегодняшнего дня. С 2001 года в Беларуси работает система государственной адресной социальной помощи, которая с 2007 года также заменила отмененные льготы. С 1 января 2010 года вступил в действие Указ Президента Республики Беларусь от 14 сентября 2009 года № 458 «О государственной адресной социальной помощи». Он объединил в единую систему адресной социальной помощи два вида государственной поддержки: государственную адресную социальную помощь (ГАСП) и безналичные жилищные субсидии (БЖС). На сегодняшний день БЖС отменены для большей части категорий и из системы адресной социальной помощи исключены.

Введен новый вид помощи — социальное пособие на технические средства реабилитации. Они будут бесплатно предоставляться детям, не признанным инвалидами, но нуждающимся по медицинским показаниям в таких средствах, и инвалидам. Исключение — те, у кого инвалидность наступила в результате противоправных действий, по причине алкогольного, наркотического, токсического опьянения, членовредительства. Указом Президента Республики Беларусь от 12 января 2012 года № 41 с изменениями и дополнениями, принятыми Указом Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2015 г. № 145 «О государственной

адресной социальной помощи» уточняется перечень получателей и оснований для предоставления адресной социальной помощи. В него вошли 5 видов социальных выплат: ежемесячное и единовременное социальные пособия, социальное пособие для возмещения затрат на приобретение подгузников, социальное пособие на оплату технических средств социальной реабилитации и обеспечение продуктами питания детей первых двух лет жизни. Изменился также подход к расчетам бюджета прожиточного минимума.

Для получения единовременной помощи повышен критерий нуждаемости. Критерий нуждаемости для получения единовременного пособия увеличен до 150 % бюджета прожиточного минимума (БМП), при этом доход на одного члена семьи не должен превышать 10-ти кратный размер бюджета прожиточного минимума в квартал.

Новая система социальной защиты оправдывает свое название. Механизм адресной социальной помощи кардинально отличается от системы льгот. Если система социального льготирования носила превентивный характер, в расчете на возможные жизненные неурядицы, при наличии устойчивых социальных рисков, то система ГАСП строится на оказании помощи своевременно и дифференцированно – в зависимости от каждого конкретного жизненного обстоятельства конкретной семьи или гражданина.

Таким образом, система государственной адресной социальной помощи призвана снизить государственные расходы на социальное вспомоществование и предотвратить появление социального иждивенчества. Для этого в апреле 2015 года был введен в действие Декрет Президента Республики Беларусь № 3 от 2 апреля 2015 года «О предупреждении социального иждивенчества», который устанавливает новый налоговый механизм, обеспечивающий выплаты в казну государства недополученных подоходных налогов и обязывающий граждан отрабатывать определенное количество дней (183) в году, чтобы не попасть в категорию уклоняющихся от социальной ответственности. Действие этого Декрета предназначено для повышения участия людей в софинансировании совокупных социальных расходов, которые несет общество и государство.

Важную роль при проведении социальной политики играет переход от социального льготирования и социальной поддержки к социальному страхованию. В западных странах, особенно в США, имеется богатый опыт социального страхования, однако прямое копирование этого опыта на постсоветском пространстве не принесло успеха, так как новые механизмы, натолкнулись на ограничения чисто экономического порядка.

Тем не менее, наблюдается тенденция постепенного введения страховых механизмов в действие. Пока в республике применяется только социальное страхование в пенсионной области и в области. Кроме того, отдается предпочтение государственному социальному страхованию, причем его обязательной форме.

Государственное социальное страхование в нашей стране представляет собой систему пенсий, пособий и других выплат гражданам Республики Беларусь за счет средств государственных страховых фондов. Основные принципы государственного социального страхования сформулированы в законе «О государственном социальном страховании в Республике Беларусь».

Средства государственного социального страхования формируются из обязательных страховых взносов работодателей и работающих граждан, а также физических лиц, самостоятельно уплачивающих обязательные страховые взносы в государственные страховые фонды, доходов от капитализации средств и других поступлений. Государственное социальное страхование распространяется в нашей стране на всех граждан Республики Беларусь при условии выплаты ими страховых взносов, в том числе и на индивидуальных предпринимателей. Граждане также имеют право заключать договоры на добровольное социальное страхование, однако, редко им пользуются.

Преобразование, действующей в республике системы социальной помощи и защиты не может быть оторвано от задачи повышения уровня жизни населения и обеспечения экономического роста. Поэтому важнейшим приоритетом в осуществлении социальной политики становится *обеспечение роста экономики и, как следствие, роста доходов населения*. «Главная цель социально—экономического развития Республики Беларусь – дальнейшее повышение уровня и качества жизни населения на основе повышения конкурентоспособности экономики, создания государства удобного для людей» [66].

Одной из основных задач является рост заработных плат всех категорий работников и превращение их в надежный источник дохода. Государство регулярно проводит мониторинг состояния социально—трудовой сферы республики.

Политика, проводимая белорусским государством в области доходов и заработной платы населения, направлена на постоянный, устойчивый рост. При этом доходы населения в целом остаются невысокими. Причинами медленного роста доходов является ограниченность финансовых возможностей белорусского государства, а также – новый виток мирового финансово—экономического кризиса, следствием которого стало обесценивание денег, рост инфляции и снижение государственной ликвидности. Тем не менее, в структуре государственных ассигнований сохраняется определенный рост расходов на социальную политику даже с учетом общего снижения доходов государства и сокращением социальных расходов за счет переконструирования и оптимизации системы социальной защиты и обеспечения.

Таким образом, основой трансформации социальной политики в Республике Беларусь является постепенное преобразование социальной сферы в сторону её большей гибкости и динамичности, её разгосударствление, привлечение общественных институтов к решению социальных вопросов, а также движение к

децентрализации методов социальной политики, создание альтернативных источников обеспечения социальных прав в виде страховых механизмов.

Мы можем говорить о переходе социальной политики белорусского государства от патерналистско–социалистической модели к модели адресной социальной политики в условиях формирования открытого общества и либерализации социальной политики государства. Эта модель предполагает не только изменение идеологических оснований формулирования фундаментальных ценностей общества, но и изменение структуры, методов и механизмов социальной политики. В процессе трансформации изменяется магистральная линия развития социального государства и социальной политики в нашей стране. Приоритет онтологического равенства и распределительной справедливости уступает место идее социальной ответственности индивида за свое благополучие и уменьшения директивной функции государства как оператора социальной политики в пользу гражданского общества.

Формирование социальной политики в Республике Беларусь на современном этапе протекает с учетом общемировых тенденций постиндустриального цивилизационного развития. Главным направлением этого процесса выступает переход от социальной политики благосостояния к социальной политике развития и услуг, адресной суверенной модели социальной политики. В республике создаются все необходимые условия для развития человеческого потенциала как главного капитала, ресурса для будущего суверенного и благополучного существования государства и общества.

2.3 Национальные модели политической культуры

Актуальность изучения политической культуры обусловлена рядом причин. Во–первых, обращение к ней имеет значение для развития политологического знания, в частности, в аспекте выявления общего, особенного и единичного в политической культуре различных обществ, относящихся к одной цивилизации. Во–вторых, анализ данной проблемы позволяет углубить наши представления о специфических особенностях политических культур разных типов цивилизаций – западной и восточной. Скажем, неприятие индивидуализма и других характерных свойств западной культуры в условиях Востока сопровождается утверждением таких позитивных ценностей, как солидарность, всеобщность, гармония, преемственность, облекаемых в специфическую символику и умственные конструкции, сложившиеся в рамках каждой из восточных цивилизаций и трансформируемых в соответствии с требованиями современности. К примеру, наиболее важными ценностями политической культуры конфуцианско–буддийской традиции являются лояльность, спокойствие, коллективизм. Здесь торжествует долг, обязанность, иерархия, подчинение личности интересам группы и т. д. Для индо–буддийской цивилизации

характерен внутрирелигиозный плюрализм, пластичность, многозначность, духовная терпимость и проч.

В–третьих, обращение к опыту политической культуры других стран, его критически–творческое рассмотрение позволяет более взвешенно прогнозировать, проектировать и направлять политический процесс в нашей стране.

Иначе говоря, углубленное изучение политической культуры является неременной стороной познания политической жизни любого общества. Именно она во многом объясняет истоки, характер и особенность политической системы, существующие в обществе политический режим, политическое участие масс, динамику и направленность политических процессов. Необходимость изучения политической культуры диктуется также потребностями в прогнозах политического поведения людей, без чего невозможна результативная практическая политика в наше время [67].

Изучение политической культуры является неременной стороной познания политической жизни любого общества. Именно она во многом объясняет истоки, характер и особенность политической системы, существующие в обществе политический режим, политическое участие масс, динамику и направленность политических процессов. Необходимость изучения политической культуры диктуется также потребностями в прогнозах политического поведения людей, без чего невозможна результативная практическая политика в наше время.

Политическая культура белорусского народа формировалась на пограничье западной и восточной цивилизаций, на основе взаимодействия с культурами многих этносов: литовцев, поляков, русских, евреев, татар и др. Белорусские земли входили в состав различных политических государственных образований – Древнерусское государство, великое Княжество Литовское, Речь Посполитую, Российскую империю, СССР. На формирование политической культуры Беларуси оказал влияние и такой фактор, как существовавшие на её территории этносов разных религиозных и духовно–культурных ориентаций: православной, католической, протестантской, иудейской и проч. Существование на белорусских землях этих далёких от согласия между собой конфессий отрицательно сказывалось на формировании этнического самосознания белорусов, и по этой причине на их духовной и политической культуре. Благодаря религиозному плюрализму некоторые учёные в России и Польше не видят в коренном населении Беларуси целостного этноса, единой политико–культурной общности. Вследствие многоконфессиональности религиозность не стимулирует национальную культуру белорусов как это происходит, например, в Польше или Литве. В результате теряется возможность консолидации общества на основе какой–либо одной конфессии [68].

Не имея своей подлинной национальной государственности, входя в состав различных государственных формирований, белорусский народ подвергался национальному, религиозному, культурному и языковому насилию и гнёту.

Не случайно много веков подряд у коренного населения Беларуси отсутствовало даже единое самоназвание (этноним). Наши предки называли себя литвинами, русинами, западными русскими, белорусами, а часто просто «тутэйшымі», т.е. местными, о чём писал ещё Я. Купала. Как отмечает Л. Г. Титаренко, «ввиду отсутствия своего национального государства население Беларуси зачастую предпочитало самоидентификацию по социально–культурным критериям: вероисповеданию, нравственным принципам, образу и уровню жизни, сходным обычаям» [69, с. 11].

Об уровне национального самосознания белорусов свидетельствует хотя бы то, что после распада СССР Беларусь оказалась, пожалуй, единственной республикой на постсоветском пространстве, где не наблюдалось проявлений национализма, где население предпочитает общаться на неродном языке. Скажем, у литовцев, эстонцев, украинцев проявления националистических настроений имели место даже во времена СССР. Мы оставляем в стороне вопрос о том, хорошо это или плохо, но примечательно, что уже в наши дни некоторые польские, российские, да и отдельные наши учёные считают, что процесс консолидации белорусов в нацию ещё не завершён.

Автор ставит вопрос: почему так получилось? Потому что издавна коренные жители Беларуси были в основном земледельцами. А для сельского населения характерно отсутствие развитого национального самосознания. У других европейских народов на страже национального самосознания стояло государство, опирающееся на сеть взаимосвязанных между собой городов. Но поскольку белорусы долгое время были нацией не только безгосударственной, но и не городской, это замедлило процесс их национального самоопределения.

Значительное влияние на формирование этнического менталитета белорусов, а, следовательно, и их политической культуры, оказало господство в Беларуси в течение длительного времени общинных, коллективистских начал общежития и образа жизни, основанных на взаимопомощи, доминировании принципа групповой справедливости над принципами индивидуальной свободы и самоопределения, характерного для западной цивилизации. Такое положение было вызвано экстремальными условиями существования в зоне рискованного земледелия, длительным сохранением сельской общины, которую не могла разрушить до конца даже Столыпинская аграрная реформа начала XX в.

Таким образом, формирование политической культуры Беларуси на стыке двух цивилизаций – западной и восточнославянской имело и отрицательные, и положительные последствия. С одной стороны, это выразилось в подавлении национального начала более сильными соседями, с другой – это способствовало формированию самобытной культуры, которая интегрировала, вобрала в себя лучшие достижения восточной и западной культур, исключая все негативное,

например, проявления как тотального экспансионизма, так и крайнего индивидуализма.

С одной стороны, Беларусь испытала реформацию, что способствовало развитию гуманистических и рационалистических тенденций, становлению на белорусских землях секуляризированных форм общественной жизни. Её территория не была завоевана монголами, и на неё не была распространена система подушных податей. Города региона были преобразованы по европейскому образцу, и городское население широко пользовалось Магдебургским правом. Крестьянство здесь не знало крепостничества. С другой стороны, сказывалось влияние православия, не были утрачены общеславянские, древнерусские корни. А ведь известно, что синтез признаков различных систем часто даёт жизнеспособные организмы. Как отмечает В.В. Кириенко, «этнообразующие, природно–климатические, геополитические и социокультурные условия, формирующие белорусский этнос, отличающиеся от условий формирования других, в том числе и родственных, славянских – великорусского, малоросского и польского этносов, предопределили не только общие славянские, но и специфически–национальные, белорусские ментальные характеристики» [70, с. 303].

В конечном итоге, на белорусских землях утвердилась православно–славянская цивилизация. Как пишет И.А. Сороковик, в Великом Княжестве Литовском «православная церковь первоначально была господствующей, по сути – государственной. Этой веры придерживались не только практически все крестьяне и мещане, но и феодалы, в руках которых находились рычаги экономической, а, значит, и политической власти. Поэтому и великие князья Литовские принимали или вынуждены были принимать православную веру. Не случайно, что жители Новогородка, прежде чем поставить Миндовга своим князем, потребовали, чтобы он принял христианство по восточному обряду. Практически все великие князья Литовские до Ягайлы были православной веры» [71, с. 219].

В то же время Беларусь оставалась неотъемлемой составной частью общеевропейской цивилизации, органично была вкраплена в мозаику европейской культуры.

Развитие политической культуры Беларуси в нынешних условиях представляет собой сложный и противоречивый процесс. Политическую культуру белорусского общества можно охарактеризовать как неоднородную, гетерогенную структуру переходного типа, включающую в себя различные политические установки, ориентации, взгляды и устремления. Часть населения ориентируется на традиционные ценности – стабильность, порядок, социальную справедливость, государственное регулирование основных сфер общественной жизни. Другие отдают предпочтение либерально–демократическим ценностям: утверждению прав и свобод, созданию правового государства и гражданского общества, свободе частного предпринимательства, конкуренции. И вместе с тем в политической культуре

Беларуси можно выделить основополагающие, доминирующие особенности или черты, характерные для большинства граждан. Эти особенности обуславливаются в конечном счёте социально–политическими условиями жизни и национальным характером народа.

Одной из важных черт политической культуры белорусов является толерантность, т.е. высокая степень национальной, расовой, политической, конфессиональной и других видов терпимости. В науке под толерантностью понимается «готовность благосклонно признавать, принимать поведение, убеждения и взгляды других людей, которые отличаются от собственных. При этом даже в том случае, когда эти убеждения, взгляды тобою не разделяются и не одобряются [72, с. 9].

Толерантность как важная черта демократической культуры была характерна для белорусов со времени Великого княжества Литовского, где мирно сосуществовали представители различных этносов и конфессий. Взаимодействие различных культурных и религиозных систем также способствовало предотвращению радикализма, сформировали склонность к неторопливому разрешению проблем, к согласию.

Говоря о толерантности белорусов, автор выделяет такие черты, как рассудительность и поиск справедливости без насилия, стремление к разумному компромиссу, терпимость, чуткость, уважение людей с иным мировосприятием и стилем мышления. В этой связи необходимо обратить внимание ещё на одну особенность политической культуры белорусов – тяготение к политическому и идеологическому центру в спектре политических предпочтений. Даже в период обострения политических противоречий и подъёма массовых движений в 1990–е годы численность радикально настроенных лиц здесь была небольшой. То же самое можно сказать и об ориентации граждан на использование ненасильственных средств при разрешении внутривнутриполитических конфликтов.

Как уже отмечалось, развитие политической культуры в Беларуси в нынешних условиях представляет собой сложный и противоречивый процесс. Доминировавший в советский период тип политической культуры пришёл в противоречие с современными тенденциями общественного прогресса. Необходимо формирование новой, демократической политической культуры, которая бы отвечала современным реалиям, основному вектору, тенденциям социально–экономического развития общества. А каковы эти тенденции? Как показывают данные социологических исследований, проведённых В.В. Кириенко, эти тенденции видятся гражданам в движении вперёд через социально–экономическое реформирование и утверждение частной собственности. Опросы показали, что респондентов, предпочитающих двигаться вперёд, по пути реформ, в 9 раз больше тех, кто хотел бы возврата к прошлому [70, с. 301].

Вместе с тем автор приходит к выводу, что «в мировоззренческой картине современных белорусов нет места для двух крайних путей общественного реформирования: как вульгарного уравнительного социализма, так и примитивного «дикого» капитализма. Из двух рыночных путей общественного реформирования явное предпочтение отдаётся социально ориентированной рыночной экономике» [70, с. 294]. И дальше автор пишет: «Опираясь на мнение респондентов, схематично контур белорусской модели можно сформулировать следующим образом: через социально–экономическое реформирование, утверждение частной собственности; в движении на Восток, прежде всего через восстановление необоснованно разорванных и формирование новых связей с братскими, прежде всего славянскими народами, так и на Запад, в мировое хозяйство, интеграцию в европейские, евразийские экономические и геополитические организации; через усиление дисциплины, порядка, ответственности на основе современной законодательной базы; через устранение уравнительного принципа в распределении материальных благ и усиление защитных социальных механизмов недееспособных граждан» [70, с. 302].

Нарисованная картина полностью соответствует социал–демократической модели развития общества. Тот же эволюционно–реформистский путь движения вперёд; компромиссность (взять все хорошее от капитализма и социализма); плюрализм различных форм хозяйствования будет способствовать становлению социально–ориентированной рыночной экономики.

В соответствии с социально–экономической и политической моделью развития общества будет развиваться и политическая культура. Пока ещё она у нас полностью не сложилась. Само собой разумеется, с начала 90–х годов в общественном сознании народа произошли большие перемены. Существенно изменились политические взгляды людей, их убеждения и ценностные установки, исчезли или отошли на задний план многие из тех, которые существовали на протяжении многих десятилетий. Изменения в политическом сознании затронули прежде всего такое его важное проявление, как политическая идентичность, то есть отождествление себя с определённым политическим статусом, группой, ее интересами. Политическая идентификация имеет групповую природу; это значит, осуществляется посредством выявления сходства и различия позиций по отношению к представителям других групп, выделения из политического поля «своих» и «чужих» по характеру групповых интересов и требований.

Можно выделить три основных типа носителей политического сознания. Первый тип – это представители традиционных ориентаций, сохраняющие в своей основе дорыночный тип мышления и поведения. У них сохранились прежние стереотипы о том, что государство должно заботиться о благе народа. Второй тип – люди, ориентированные на индивидуальную свободу и предпринимательство, рыночные отношения и демократические ценности. Это те, кто смогли

приспособиться, адаптироваться к новым условиям. Третий тип – лица, политическое сознание которых связано с национально–патриотическими ориентациями. Они полагают, что эффективное развитие белорусского общества возможно только на основе традиционных ценностей – возврата к национальным корням, собственной истории, обычаям предков. Представители последних подчас подразделяют белорусов на две ветви: белорусов–русинов, русичей, с одной стороны, и белорусов–литвинов – с другой. Последними являются выходцы из западных районов республики. Они имеют определённые отличия в национальном менталитете, особенностях религии, культуры, традиций. Сложно сказать, насколько оправдан такой взгляд в современных условиях. С исторической точки зрения такой подход тоже вряд ли правомерен.

Несмотря на пестроту национального сознания наших современников, политическая культура белорусского общества в конечном счёте должна складываться как сложное структурное сочетание характерных для нас национально–культурных и общедемократических ориентаций и ценностей. Как пишут М. Н. Кустовский и Б. М. Соколов, «политическая культура белорусского общества формируется на основе трёх источников. Первый источник – это политическая практика, включающая нормативные акты, государственные программы, неформализованные традиции политической жизни. Второй источник – зарубежный опыт и гражданская политическая культура, выросшая на основе традиций, рождённых европейскими революциями, в том числе и Октябрьской. Проблема в том, как идёт заимствование из этого источника: хаотично или сознательно, с пониманием, что именно подходит для Беларуси. Третий источник – национальные политические традиции» [73, с. 115].

И всё же политическая культура белорусского общества на сегодняшний день расколота, носит фрагментарный характер. Основными особенностями её выступают: отсутствие основополагающего консенсуса относительно базовых ценностей развития общества; преобладание у её носителей локальной лояльности над общенациональной; во взаимоотношениях различных политических сил доминирует конфликтность вместо диалога. Молодёжь активно выступает за индивидуальные права и свободы; средние слои, предприниматели – за рыночную модель экономики старшее поколение и «бюджетники» – за социальную справедливость и государственное регулирование общественных отношений.

Всё изложенное свидетельствует о том, что перед обществом стоит задача преодолеть существующий раскол и политической культуры, и общества в целом, сплотить все социальные слои населения. Назрела острая необходимость выработки стратегии развития культуры, стратегии, которая могла бы послужить программой конструктивных действий, как для отдельных граждан, так и для целых социальных групп. Само собой разумеется, любая политическая культура обладает определённой инерцией развития, устойчивостью и даже консерватизмом и с этим необходимо

считаться в практической политике. Нельзя в одно мгновение «сбросить» старую политическую культуру и сформировать новую. В жизни так не бывает. Необходимо определённое время для трансформации национального сознания и самосознания. Национальное самосознание – исторически развивающееся явление. Его специфика состоит в ориентированности на исторический прогресс, в тесной связи с практикой жизни и развитием нации. Словом, национальное сознание – это сознание, отражающее и раскрывающее самобытные, собственные интересы, место той или иной нации среди других, особенности её исторической судьбы, т.е. осознание нацией самой себя.

Формирование общенациональной политической культуры предполагает развитие самоуважения в белорусском народе, разработку широкого философского мировоззрения без крайностей материализма и идеализма, регенерацию здоровых моральных ценностей, с ориентацией на национальные традиции, возрождение характерной для белорусов толерантности в религиозной жизни.

Нам необходимо развивать национальную гордость и патриотизм народа. Национальный патриотизм в сочетании с христианской добродетелью и моралью должны составлять духовную опору нации. Только на этом пути можно обрести силы и волю, чтобы выбраться из кризиса, шагнуть вперёд, стать вровень с другими цивилизованными странами.

Само собой разумеется, на этом пути следует проявлять необходимую осмотрительность. Взрыв национального самосознания не свободен от всех негативных черт, присущих взрыву. Это относится и к национальному возрождению титульной нации. Необходимо, чтобы белорусский национальный романтизм не наложил негативный отпечаток на ход преобразований в стране и способствовал поиску оптимальных путей становления, складывания новых форм жизни.

Носителем политической культуры является прежде всего индивид, личность как субъект политического процесса. В связи с этим встаёт задача воспитания политически грамотного человека, который за внешними проявлениями способен видеть глубинные причины, основания и взаимосвязи политических отношений. Индивид способен стать подлинным субъектом политики, только овладев всем богатством политической культуры.

Как можно воспитать такого человека? Думается, здесь не обойтись без разработки национальной идеи и государственной идеологии в целом. Национальная идея любой нации определяется её культурно–цивилизационной принадлежностью. Она коренится в присущем данному народу мировосприятию, в его обычаях и традициях, в системе базовых для него ценностей. А государственная идеология вырабатывает совокупность целей и ориентаций социально–политического развития страны на базе соответствующих ценностей.

Государственная идеология – это атрибут, присущий любому цивилизованному обществу. Все государства во все времена опирались на

идеологические принципы, которые отображают основные ценности данного общества и цели его развития. Как отмечается в работе, нам не приемлема ни коммунистическая идеология, ни националистическая, ни либерально-вестернизаторская стратегия так называемого «догоняющего развития». Нам необходима устойчивая, независимая от политической конъюнктуры идеология, вытекающая из опыта жизни народа, которая бы указывала основные пути и направления, перспективы развития нашего общества.

Подводя итоги рассмотрению проблемы политической культуры на постсоветском пространстве в целом, автор отмечает, что основной её характеристикой, особенно в восточных регионах, будет неразвитость. Это связано прежде всего с особенностями традиций Востока и с текущим переходным периодом. Специфика восточных норм и традиций коренится в своеобразии жизнедеятельности общинных структур аграрного азиатского общества, формировавшиеся под воздействием ценностей арабо-мусульманской культуры. Восточные азиаты слишком большие общинники, консерваторы и коллективисты, в то время как европейцы в большей степени индивидуалисты, более склонные к либеральным ценностям и открыты инновациям. Белый человек с большей готовностью конкурирует, в то время как жёлтый человек считает высшей ценностью сохранение хороших отношений с другими людьми своей общности.

Правда, в некоторых государствах сформировался некий синтез ценностей западного и восточного типов. Более интенсивное взаимодействие традиций Запада и Востока протекает в политической жизни стран, занимающих срединное геополитическое положение, например, в России, и менее интенсивно эти процессы происходят в Центральноазиатском регионе. К тому же неразвитое общество нуждается в авторитарном режиме, а такой режим, в свою очередь, препятствует развитию общества и демократической политической культуры. Политическая модернизация требует времени; искусственно в один момент можно создать только политические институты и пропагандировать принципы демократии, но политическую культуру сформировать мгновенно невозможно. Политическую культуру среднеазиатских народов нельзя характеризовать как неактивную, так как они готовы идти и протестовать против режима, но активность не равнозначна развитости. Требуется создание механизмов гармоничного, консенсусного взаимодействия власти и общества. Так что такую политическую культуру можно определить как культуру участия, но участия низкого.

С точки зрения американского культуролога и политолога Г. Алмонда существуют консенсусные и конфликтные типы политической культуры. В консенсусных культурах обычно существует согласие между гражданами по поводу соответствующих механизмов принятия политических решений, а также по поводу важнейших проблем, стоящих перед обществом, и путей их разрешения. В конфликтных политических культурах представления граждан резко расходятся,

причём такие расхождения часто касаются как легитимности режима, так и путей решения важнейших проблем.

Конфликтная политическая культура присуща большинству развивающихся стран, прежде всего африканского континента, для которых характерно отсутствие консенсуса по вопросу об основных принципах устройства политической системы, политического режима. Отсюда военные перевороты, этнические конфликты, гражданские войны. Консенсусная политическая культура присуща в наибольшей степени странам Балтии, отличающимся конвенциональным согласием всех социальных групп по основополагающим принципам политического устройства и политической деятельности, плюрализмом и низким уровнем политического насилия.

Отличительной особенностью политической культуры почти всех молодых национальных государств на постсоветском пространстве является национализм и в определённой степени дискриминация в отношении некоренного населения. В центральноазиатских республиках национализм коррелируется с ренессансом исламских традиций, соответствующим укладом жизни и обычаями. Этот процесс находит отражение в законодательстве парламентов республик, в частности, в ряде законодательных актов, закрепляющих главенствующее положение титульных наций. Последнее имеет место и в странах Балтии.

Выступление ведущих политиков центральноазиатских и закавказских государств с позиций национализма, подчёркнутое дистанцирование от России, заявления о приверженности общемусульманским ценностям находят поддержку не только в Иране, Турции, Пакистане, но в США и Европе. США, например, поощряют попытки сформировать политический блок центральноазиатских государств при их главенствующей роли. Однако лидеров ислама сдерживает экономическая привязанность центральноазиатских и закавказских республик к России, а также опасения политиков НАТО неконтролируемого роста исламского фундаментализма. Всё это осложняет и дестабилизирует геополитическую ситуацию на постсоветском пространстве.

В заключение отмечается, что каким бы сложным и тернистым не был путь отдельных стран, народов к демократии и соответствующей политической культуре, им не удастся избежать универсализации политических и культурных отношений и стандартов.

2.4 Современная государственная политика Беларуси в сфере религии

На рубеже 1990–х годов прошлого века произошли существенные изменения роли и места религии в жизни социума. Вследствие радикальных потрясений, произошедших в стране, а также в результате воздействия иных факторов религия стала объективно востребована значительной частью общества в качестве

необходимого элемента его жизненности. Для многих людей она выступила своеобразным компенсатором внезапно обрушившихся базисных опор их мировоззрения, нравственных устоев, сложившихся форм коммуникации. На этапе шаткого равновесия и неопределенности в целях, методах и средствах осуществляемых преобразований церковь заявила о себе как о важном факторе, влияющим на интеграцию общества и обеспечение национальной безопасности.

Проблема обеспечения безопасности в сфере религии является одной из острейших в современном мире. Как показывает исторический опыт отрицание или недооценка религиозной составляющей безопасности может привести к развитию кризисных ситуаций, как на национальном, так и международном уровнях.

На современном этапе развития человечества одним из путей его выхода из глобального кризиса является укрепление духовных основ достижения стабильности и консолидации общества, переориентация сознания с утилитарных, потребительских на традиционные ценностные позиции.

Церковь, как утверждал в XIX веке выдающийся русский мыслитель Б.Н. Чичерин, представляет для государства не только один из общих интересов народа, которым оно призвано содействовать. Она руководит совестью, если не всех, то значительнейшей части граждан, а это составляет для государства дело первостепенной важности [74, с. 132].

В этом контексте для Беларуси, при наличии заметного влияния процессов глобализации, достаточно актуальной становится проблема сохранения религиозной, культурной и гражданской самоидентификации народа, которая опирается на традиционные религиозные верования.

Как известно белорусское государство создает для своих граждан достаточные возможности для удовлетворения традиционных потребностей в условиях правового равенства всех социальных, национальных, конфессиональных групп. В Конституции Республики Беларусь закреплено: «Каждый имеет право самостоятельно определять своё отношение к религии, единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выражать и распространять убеждения, связанные с отношением к религии, участвовать в отправлении религиозных культов, ритуалов, обрядов, не запрещённых законом... Религии и вероисповедания равны перед законом. Взаимоотношения государства и религиозных организаций регулируются законом с учётом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа...

Идеология политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан» [38, с. 13–17].

В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь определяется, что основными направлениями нейтрализации внутренних источников угроз и

защиты от внешних угроз национальной безопасности «выступают сохранение роли государства как гаранта безопасности личности, комплексное совершенствование процессов предупреждения и борьбы с преступностью, в первую очередь с коррупцией, терроризмом и экстремизмом во всех их проявлениях, сепаратизмом, расовой и религиозной нетерпимостью» [75, с. 27].

Вместе с тем, несмотря на имеющуюся потребность, концептуальное осмысление влияния духовно–религиозных основ на обеспечение национальной безопасности пока не осуществлено.

Учитывая происходящие в Украине, да и в других зонах нестабильности процессы очень важно укрепление системы морально–духовных ценностей, мировоззрения, которые базировались бы на глубоких культурно–духовных, исторических традициях. Никакие кризисы не страшны, если люди могут уверенно смотреть в будущее. Невозможно преодолеть социально–экономический кризис до тех пор, пока не найдено спасение от опустошения в умах и сердцах. Экономика и политика, как свидетельствует история, неразрывно связаны с культурой, моралью, религией.

Под религиозной составляющей национальной безопасности Беларуси следует понимать такое состояние религиозно–церковной жизни нации (её государственно–конфессиональных, межконфессиональных и внутриконфессиональных отношений), которые обеспечивают защиту от угроз национальным интересам государства, стабильному развитию общества и осуществлению неотъемлемых прав и свобод граждан посредством использования духовно–религиозного потенциала.

Главным субъектом национальной безопасности в религиозной сфере является государство, которое в сотрудничестве с религиозными организациями осуществляет целенаправленную политику, призванную обеспечить духовное единство белорусского народа, стабильность и динамизм прогрессивного развития общества.

Результатом такой государственной политики должна быть реализация национальных интересов в религиозной сфере: укрепление суверенитета и независимости Беларуси, эффективное и социально ориентированное государственное регулирование религиозных процессов, свобода совести и удовлетворение религиозных интересов отдельных людей и групп верующих, конструктивное разрешение межконфессиональных противоречий, коллизий и недоразумений.

При этом важнейшими параметрами национальной безопасности в религиозной сфере являются:

– внутрирелигиозная стабильность (межконфессиональное согласие – способность к разрешению религиозных противоречий прежде всего ненасильственными методами);

– внешнерелигиозная стабильность (укрепление международного авторитета Беларуси как христианской страны, сохранение её национально–культурной самобытности и независимости, создание для этого эффективного механизма);

– полное удовлетворение религиозных потребностей, свободы совести и вероисповедания отдельных людей и групп верующих;

– наличие комплексной стратегии общественно–политического и духовного развития государства, в том числе в сфере обеспечения конфессиональной безопасности Беларуси.

В соответствии со ст. 45 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь объединения граждан, в том числе и религиозные организации, являются полноправными субъектами системы обеспечения национальной безопасности. Во внутривнутриполитической сфере эти субъекты предотвращают возможности возникновения противоречий, распрей, недоразумений в сфере межконфессиональных отношений, сотрудничая с соответствующими государственными органами [75, с. 25–26].

Современная насыщенность религиозного пространства и разнообразие его составляющих свидетельствуют о высокой степени религиозной свободы, достигнутой в Республике Беларусь за последние десятилетия. По состоянию на 01.01.2015 в стране зарегистрировано 3314 религиозных общин, принадлежащих к 25 конфессиям, тогда как на 01.01.1988 было только 765 религиозных общин 10 направлений [76]. Белорусская православная церковь (БПЦ) насчитывает 1643 общины, Римско–католическая церковь (РКЦ) – 491, протестантские церкви – 1040. Кроме того, в Беларуси существует 38 иудейских религиозных институций и 25 мусульманских [76].

В Беларуси отмечается рост численности различных религиозных, псевдорелигиозных организаций и миссионерских движений, в том числе и религиозных организаций, выступающих под знаменем религии, которые смогли создать на территории нашей страны свою сетевую систему. В этой связи возникает вопрос о необходимости определения легитимности деятельности существующих религиозных организаций на территории Беларуси, разработки правового инструментария для законной организации эффективных мер по противодействию угрозе распространения деструктивных идей в обществе. Также следует отметить, что, действительно, новые нетрадиционные религиозные образования, прежде всего неопротестантской, харизматической направленности, стремятся занять ведущее положение в жизни белорусского общества. Уже сегодня наблюдается тенденция к увеличению данных религиозных новообразований.

Наряду с активным интересом, проявляемым к традиционным формам религии, можно заметить рост интереса и к многочисленным нетрадиционным формам религиозных организаций. В Беларуси сегодня представлено множество так называемых нетрадиционных религий – новейшие религиозные культы, возникшие в

XX веке. Для этих культов характерно стремление сочетать в себе традиции известных мировых религий Востока и Запада и представлять себя в качестве «самой истинной» мировой религии. К этой группе культов относятся имеющиеся в Беларуси Бахаи, Общество Сознания Кришны (кришнаиты), Трансцендентальная Медитация, центр Шри Чинмоя, церковь Объединения (мунисты), Церковь Последнего Завета, Церковь Дианетики (Саентологии) и другие.

Как показывают социологические исследования, доля верующих в республике возросла с 10–15 % в 1988 году до 30 % в 1990 году и в последние годы составляет около 80 %.

Эти данные незначительно отличаются как от результатов исследований российских и украинских ученых и практиков, согласно которым на славянских территориях бывшего СССР уровень религиозности населения колеблется около отметки 60 % [77, с. 48], так и от среднемировых. Согласно исследованиям группы Gallup International, 66 % населения мира заявило о своей религиозности и 25 % назвали себя нерелигиозными [78, с. 13].

Это означает, что более 70 % населения Республики Беларусь в той или иной степени испытывает религиозные потребности и вправе рассчитывать, что их удовлетворение будет предметом не только непосредственной заботы религиозных организаций, но и внимания и уважения со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Другим показателем отношения населения к религии является конфессиональная самоидентификация, которая может не совпадать с идентификацией по признаку веры–неверия. В сознании части опрошенных реципиентов она выступает своеобразным заместителем этнокультурной идентификации.

В целом, по конфессиональной принадлежности опрошенные в социологическом исследовании, проведенном в сентябре–октябре 2013 г. Институтом социологии НАН Беларуси распределились следующим образом: 81,8 % отнесли себя к православным, 0,5 % – к разным направлениям протестантизма, 10,2 % – к католикам, т.е. в целом к христианской традиции отнесли себя более 90 % опрошенных; к мусульманам отнесли себя 0,1 % [79, с. 7– 8].

Сейчас верующие более или менее равномерно распределены во всех группах населения по возрасту, образованию, занятости. В современном белорусском обществе религиозность утратила характер маргинальности определенных общественных групп, а стала духовным качеством, присущим в примерно равной степени всем группам населения, в том числе и наиболее молодым, образованным, профессионально квалифицированным и социально активным.

Вместе с тем показатели степени религиозности (интенсивности проявления религиозности и участия в религиозной жизни) значительно ниже показателя уровня религиозности. Это позволяет заключить, что религиозность большей части

верующих носит формальный, декларативный характер, не подкрепляется глубокими религиозными переживаниями, знанием догматических основ и культовых предписаний своей религии, соответствующим уровнем религиозного поведения. В ней преобладает элемент традиционности, либо она выступает как ситуативная религиозность, которая не является проявлением глубокой и искренней веры в Бога, носит спонтанный характер, проявляется лишь время от времени в определенных, преимущественно неблагоприятных, жизненных обстоятельствах и в основном сводится к формальному соблюдению некоторых традиционных религиозных обрядов, следованию этноконфессиональным стереотипам поведения.

Академик Е.М. Бабосов, исследуя проблему религиозной идентификации жителей нашей страны, пришел к выводу о том, что современное состояние религиозности Беларуси представляет собой достаточно сложный, многослойный, многокомпонентный духовно–социальный феномен, в котором преобладает православная самоидентификация. Эти особенности необходимо учитывать в сложившейся системе государственно–конфессиональных отношений, в которой важная роль принадлежит реализации прав на свободу совести и свободу вероисповедания на основе соработничества государства и церкви [80, с. 68].

Религиозная ситуация в Республике Беларусь находится в динамике, имеющей внутренние и внешние факторы. Среди внутренних факторов необходимо выделить явления, процессы, противоречия собственно религиозной сферы, учитывать возникающие в ней движущиеся импульсы. Для Беларуси в целом – это исторически сложившееся конфессиональное пространство, его изменения в связи с демографическими процессами, возрастание веса и влияния одних и ослабление других религий, повышение разнообразия составляющих религиозной ситуации, возникающие в связи с этим противоречия, поиск и формирование союзнических отношений в религиозной среде. Скорость изменений в этой сфере снизилась, но переход количественных изменений в качественные может привести к новым импульсам, особенно в приграничных регионах.

Среди внешних к религиозной ситуации факторов следует учитывать, в первую очередь, нормативную основу деятельности религиозных организаций в белорусском обществе и практику правоприменения. К внешним факторам религиозной ситуации можно отнести и межнациональные отношения. Среди внешних факторов, влияющих на религиозную ситуацию в Беларуси, нередко называют и интересы геополитических противников, готовых поддерживать любые происходящие процессы, если они препятствуют развитию белорусского общества.

В целом стабильная религиозная ситуация наполнена внутренней динамикой и надежды на её дальнейшее плавное развитие остаются пока надеждами, а не уверенными прогнозами. Формирование религиозной ситуации в Беларуси происходит без активной организующей роли государства.

Со времени провозглашения независимости Республики Беларусь одной из важнейших составляющих процесса общественных изменений стало утверждение религиозной свободы и религиозных прав человека. Эти трансформации содействовали весьма заметному возрастанию конфессионального присутствия в общественно–политической жизни страны.

Следует отметить, что в Беларуси сегодня происходит бурный процесс создания новой модели религиозно–церковной жизни, особенностью которого является то, что этот процесс развивается не только за счёт действий внутренних факторов, а и под влиянием активной миссионерской деятельности зарубежных религиозных организаций и центров. Интересы национальной безопасности Республики Беларусь требуют приостановить неконтролируемый поток идеологической обработки белорусских граждан зарубежными служителями религиозных неокультов. Зарубежные миссионеры довольно часто проявляют открытое неуважение к белорусским традициям и законам, не учитывают религиозную ситуацию в стране. Значительная часть зарубежных проповедников и миссионеров прибывает в Республику Беларусь под видом туристов, специалистов образования, культуры, науки или бизнеса, а затем, нарушая действующее законодательство они начинают религиозную деятельность.

Учитывая сложность религиозной ситуации и несовершенство законодательства в этой сфере, необходимо рассматривать деятельность некоторых зарубежных миссионеров в Беларуси как попытку вмешательства во внутренние дела страны. Стремление навязывания чужих ценностей, далёких от национальной культуры и традиций. Бесконтрольное пребывание в стране некоторых зарубежных эмиссаров, их противоправная, а в отдельных случаях открыто враждебная в отношении Беларуси деятельность, становится дестабилизирующим фактором межконфессиональной ситуации.

Развитие неокультных организаций стало, с одной стороны, внешним индикатором демократического стиля упорядочивания социума, а с другой – обусловило ряд угроз национальной безопасности страны. В этом контексте выделим следующие из них:

– создание и поддержка зарубежными религиозными центрами деструктивных религиозных сообществ, деятельность которых направлена против существующего государственного строя, угрожает общественной морали сопровождается нарушениями общественного порядка, причиняет вред жизни и здоровью населению Беларуси. Так Свидетели Иеговы запрещают членам организации переливание крови, что составляет угрозу их здоровью и жизни. Мормоны считают, что законы Бога являются более важными, чем законы человеческого общества, что является прямой угрозой государственному строю. Сатанисты нарушая нормы морали и закона, практикуют жертвоприношения животных, а иногда даже людей;

– осуществление особенно опасных антисоциальных действий, присущих многим зарубежным нетрадиционным для белорусов религиозным культам, представители которых в любой момент могут спровоцировать массовые беспорядки и гибель людей. Примером могут служить действия сатанистов, «Аум Синрикё», апокалиптических сект в Германии, Японии, США, Франции и т.д.;

– негативная роль, которую играют зарубежные религиозные сообщества на нашей территории в деле сохранения историко–культурного наследия белорусского народа, формирования самодостаточности и моральности общества, повышения престижа отечественной культуры и образования, развития преемственности поколений и семейных отношений;

– криминальная деятельность некоторых зарубежных религиозных представительств, которая заключается в широком использовании ими материальных и финансовых средств, полученных незаконным способом (ввезённые контрабандно на территорию Беларуси, переданные криминальным структурам для «отмывания», полученные от теневого бизнеса и т.д.), а также случаи применения религиозными лидерами противозаконных поступков (направление незадекларированных пожертвований на запрещённые законом цели, мошенничество, оказание морального и физического вреда и т.д.);

– значительная угроза жизни и здоровью граждан, которые являются адептами неорелигиозных групп зарубежного происхождения, где широко применяется современный психотропный инструментарий для разрушения свободы человека и формирования в ней постоянной зависимости от культа с помощью гипноза, экстрасенсорики, специальных химических препаратов и даже физического воздействия.

Поэтому сегодня вполне правомерно говорить о религиозной безопасности как одной из подсистем единой системы национальной безопасности. Религиозная безопасность представляет собой динамический комплекс факторов и следствий в религиозной сфере, находящейся в непрерывном функциональном взаимодействии с другими подсистемами (политическая безопасность, экономическая безопасность, научно–технологическая безопасность, социальная безопасность, демографическая безопасность, информационная безопасность, военная безопасность, экологическая безопасность).

Вместе с тем, на наш взгляд, система национальной безопасности Беларуси является уязвимой без выделения религиозной безопасности в качестве обособленного института. Реализация цели религиозной безопасности легализует национальные интересы вероисповедных предпочтений, в рамках которых институты публичной власти путем политико–правового диалога с основными религиозными организациями смягчают конфессиональные противоречия, гарантируя реализацию прав и свобод человека в сфере свободы совести.

Первоосновой, обуславливающей необходимость обеспечения религиозной безопасности Республики Беларусь, являются национальные интересы, выражающие коренные назревшие потребности личности, общества и государства в различных сферах общественной жизни. Религиозная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, рождающихся в религиозной сфере. Религиозная сфера охватывает огромный объем религиозно–общественных отношений, от состояния которых зависит национальная безопасность в целом. Религиозная сфера выступает одной из составляющих и ресурсом политики безопасности. В ней складываются и находятся жизненный, интеллектуальный и нравственный потенциалы, являющиеся залогом жизнестойкости общества и государства. Ее состояние, характер и результат религиозной деятельности общества составляет значимый элемент системы национальной безопасности. Они во многом определяют качество идентификационных связей, мотиваций социального действия, степень интеграции и другие жизненно важные параметры социального воспроизводства.

Сегодня религиозная безопасность Республики Беларусь осуществляется в общей системе обеспечения национальной безопасности страны. В ней можно выделить подсистему обеспечения религиозной безопасности Республики Беларусь, структуру которой образуют следующие элементы:

1) Объект религиозной безопасности Беларуси – религиозная сфера современного белорусского общества, представляющая собой сложное многомерное образование, состоящее из множества религиозных течений, являющихся частными объектами религиозной безопасности. Исходя из того, что они, в свою очередь, имеют собственную структуру, связаны друг с другом и обеспечивают функционирование религиозной сферы в целом, одной из проблем обеспечения религиозной безопасности Беларуси является их защита от различных негативных факторов.

2) Субъекты религиозной безопасности – государство в лице законодательной, исполнительной, судебной властей, специальные (силовые) органы и структуры, а также другие государственные организации, общественные учреждения и граждане, участвующие в обеспечении религиозной безопасности Беларуси.

3) Теоретико–правовая основа обеспечения религиозной безопасности Беларуси – различные научные политические теории (общая теория безопасности, теория национальной безопасности), исследующие сущность и содержание, теорию и практику обеспечения безопасности Беларуси в совокупности с соответствующей нормативной базой определяющей цели, задачи, направления обеспечения религиозной безопасности.

4) Инструментарий, используемый субъектами обеспечения религиозной безопасности в своей деятельности (методы, способы, приемы, средства, системы контроля, прогнозирования, критерии оценки состояния религиозной безопасности).

5) Практическая деятельность субъектов обеспечения религиозной безопасности Беларуси, основанная на их эффективном взаимодействии по реализации конкретных задач, направленных на достижение целей религиозной безопасности.

Технологии обеспечения религиозной безопасности Республики Беларусь можно подразделить на три основных вида: сдерживающего, мобилизующего и формирующего характера:

- технологии сдерживающего характера направлены на минимизацию негативного влияния религиозного фактора в политических процессах в Беларуси;
- технологии мобилизующего характера ориентированы на активизацию религиозного самосознания населения, на усиление консолидирующей роли религиозной идентичности;
- технологии формирующего характера направлены на создание условий для обеспечения религиозной безопасности либо нейтрализацию угроз в данной сфере.

Религиозная безопасность включает в себя политико–правовые технологии и институты государственного вмешательства, контроля и регулирования, обеспечивающие конструктивный диалог конфессий и государства, способствующие нейтрализации угроз и разрешению внутриконфессиональных и межконфессиональных противоречий, а также препятствующих разрушению конфессионального пространства страны.

Политико–правовые технологии противодействия угрозам религиозной безопасности должны включить в себя также методику раннего диагностирования конфессиональных конфликтов, их комплексную политико–правовую профилактику на основе аксиологизации веротерпимого правосознания; нормативно–правовые ограничения радикальной конфессиональной субъектности на всех основных уровнях ее проявления (институциональном, эгалитарном, элитарном, эсхатологическом).

Множественность и фундаментальный характер угроз религиозной безопасности Беларуси указывают на необходимость принятия не только мер по ограничению этих угроз, но и выработки в политическом пространстве белорусского общества политико-правовых систем защиты от этих угроз, ограничивающего воздействия на них с целью сохранения самобытности, недопущения размывания национальной идентичности и укрепления национальной безопасности.

2.5 Миграционные процессы в Республике Беларусь и современном мире

В жизни белорусского общества важную роль играют миграционные процессы. Ранняя эмиграция из белорусских земель относится к XV – XVI вв., когда в ВКЛ были созданы правовые основы для выезда свободных людей за границу. Сотни молодых людей учились в университетах Европы и возвращались обратно,

хотя многие оставались в других странах. После включения белорусских земель в состав Российской империи возникла политическая эмиграция. Страх репрессий со стороны царского правительства вынуждал покидать страну участников восстаний 1794, 1830–1831, 1863–1864 гг., сторонников Наполеона во время войны 1812 г. Массовая экономическая эмиграция из белорусских земель характерна для рубежа XIX–XX вв. Эта волна трудовой эмиграции положила начало формированию белорусской диаспоры. Так, до начала Первой мировой войны только в Сибирь переселилось более 700 тысяч человек, чему способствовала политика царизма. За пределы России переселилось 500–800 тысяч, в основном в США, Канаду, Аргентину, страны Западной Европы [81, с. 329].

Вторая массовая волна белорусской эмиграции была связана с Первой мировой войной, событиями 1917 г., германской и польской оккупациями Беларуси. По состоянию на май 1918 г. в РСФСР находилось 2292 тыс. беженцев из Беларуси [82, с. 339]. 122 тыс. человек выехали из Беларуси за границу, около 50 тыс. жителей было вывезено в Германию на принудительные работы [83, с. 5].

Вторая мировая война вызвала третью, самую большую в XX в. волну эмиграции из Беларуси. Сейчас на Западе наиболее крупные белорусские общины проживают в США – 600–650 тыс., Аргентине – до 150 тыс., Канаде – до 100 тыс. человек. Если иммигранты первой волны далеко не сразу становились домовладельцами, то послевоенные иммигранты приобретали дома в течение 3–5 лет после приезда. Заметно повысился социальный статус детей иммигрантов: среди них преобладают учителя, инженеры, менеджеры. Процент граждан с высшим образованием в новых поколениях белорусских эмигрантов превосходит среднеамериканский уровень. Белорусы закрепились в нижне–среднем эшелоне среднего класса американского общества. Небольшой процент принадлежит к высшему классу (с годовыми доходами более 100 тыс. долларов), и фактически никто – к низшему [84, с. 318 – 319].

В начале 90–х гг. XX в. в Республике Беларусь произошли серьезные изменения миграционных потоков. В 90–е гг. Беларусь имела положительное сальдо миграции со всеми странами СНГ и Балтики. Среди иммигрантов 40–50 % составляли лица титульной национальности. Так, за 90–е гг. из государств СНГ и Балтики в Республику Беларусь прибыло около 250 тыс. лиц белорусской национальности, что составило более 10 % всех белорусов, живших на территории СССР за пределами Беларуси [85, с. 18].

По неофициальным данным, за границей ныне находится до 3,5 млн. белорусов. Самая многочисленная диаспора проживает в России – примерно 1 млн. чел., в Украине – более 400 тыс., Аргентине – около 200 тыс., Казахстане – более 100 тыс., США – более 500 тыс. Белорусское государство заинтересовано в развитии отношений с белорусскими диаспорами, которых насчитывается в мире примерно 220. Как отметила заместитель министра иностранных дел Беларуси

Е. Купчина, Беларусь заинтересована в том, чтобы развивать отношения с людьми, которые любят свою историческую родину, ее культуру, которые считают себя белорусами. Это влияет на позитивный имидж нашей страны, внутреннее развитие государства и общества. Наши соотечественники за рубежом – это серьезный ресурс для продвижения национальных интересов [86]. Помощь белорусам зарубежья оказывается за счет республиканских программ. Работу с диаспорами проводят МИД, Министерство культуры, Аппарат уполномоченного по делам религий и национальностей.

Для Республики Беларусь характерна в последние годы трудовая эмиграция. Так, за границей, в основном в России, трудятся около 500 тыс. белорусов. Страну покидают высококвалифицированные рабочие и специалисты – строители, врачи, программисты, педагоги. Чтобы заполнять рабочие места, освободившиеся в связи с потоком рабочей силы, белорусские предприятия и организации начали привлекать трудовых мигрантов. Если в 2006 г. в Беларусь прибыло около 1,5 тыс. иностранных рабочих, то в 2013 г. – более 15 тыс. [86].

Рост числа въезжающих на работу иностранцев объясняется реализацией инвестиционных проектов, таких как китайско–белорусский индустриальный парк “Великий камень”, Минская ТЭЦ–5, Добрушская картонная фабрика и др. В Беларусь едут китайцы, турки, есть мигранты из Вьетнама, Бангладеш. В связи с событиями на Украине в нашу страну прибыли тысячи беженцев из Донецкой и Луганской областей. Основная масса мигрантов въезжает по рабочим специальностям и трудоустраивается в строительстве, сельском хозяйстве, сфере обслуживания. Около 105 тыс. граждан Российской Федерации постоянно проживает в Республике Беларусь по видам на жительство.

В 2010 г. в Беларуси был принят закон “О внешней трудовой миграции”. В нем прописано, что иммигранты допускаются в страну только в том случае, если занятие свободных рабочих мест не может быть обеспечено гражданами и иностранцами, постоянно проживающими в Беларуси. Чтобы легально трудоустроиться, иностранец должен получить разрешение, а чтобы принять на работу более десяти иностранцев, наниматель должен получить специальное разрешение в департамента по гражданству и миграции.

В связи с тем, что Беларусь граничит со странами ЕС, она вовлечена в процессы транзитной незаконной миграции. Организованные группы незаконных мигрантов задерживаются и депортируются из страны. Кроме этого, выявляются нарушения установленных правил пребывания и трудовой и деятельности иностранных граждан. Так, в 2013 г. было выявлено более 16 тыс. нарушений и депортировано более 1000 чел. Иностранцы совершают около 2 % от общего числа всех преступлений в стране [86].

Таким образом, миграционные процессы в Республике Беларусь влияют на этнический состав населения страны. Так, по переписи населения 2009 г. белорусов в

республике проживает менее 8 млн. (83 % от всего населения). Второй по численности этнической группой являются русские: 785 тыс. человек (8,3 %). По переписи 1999 г. их было почти на 360 тыс. больше. 295 тыс. поляков (в 1999 г. их было на 100 тыс. больше) проживает в Республике Беларусь по переписи 2009 г. 160 тыс. человек (1,7 %) отнесли себя к украинцам (было на 77 тыс. больше в 1999 г.).

Уменьшение численности населения связано как с естественной убылью населения, так и с миграционным оттоком. Миграционный приток дал увеличение численности малочисленных этнических групп. Так, за 10 лет между переписями населения 1999 и 2009 гг. в 20 раз стало больше китайцев (более 1600 человек). Любопытно, что белорусский язык во время переписи 2009 г. назвали родным 560 цыган, 35 чеченцев, 9 китайцев, 13 арабов, 9 японцев, 5 ненцев, 1 коряк, 146 немцев и 27 греков. Возможно, эти люди родились в Беларуси и считают белорусский язык родным.

Глобальные процессы, идущие в современном мире, изменяют характер межэтнических отношений, проникают в национальные культуры. В мире насчитываются более 200 млн. иммигрантов, это примерно 2,8 % населения. Из них почти 15 млн. – мусульмане, проживающие в странах Евросоюза (3,3 % его жителей). В США их численность в два раза меньше. Причем около 500 тысяч человек каждый год прибывают в Европу нелегально, без документов. Крупная мусульманская община образовалась в Европе после Второй мировой войны в результате притока рабочей силы из бывших колоний Африки, Азии, стран бассейна Карибского моря, когда Европа нуждалась в трудовых ресурсах для восстановления экономики. Эти процессы приобрели необратимый характер вследствие укоренения, натурализации и воссоединения семей. Темпы прироста мусульман в Европейских странах втрое превышают аналогичные показатели коренного населения. Если эта тенденция сохранится, то мусульманское население в Европе к 2025 г. удвоится [87].

Следует отметить, что эта тенденция усилилась в связи с нынешним потоком беженцев из африканских стран и Ближнего Востока в европейские страны. Иммиграционные потоки формируют в ряде государств очаги различных культур, ослабляя их этнонациональную однородность. В то же время коренное население таких стран стремится сохранить свою культуру, язык, религию, привычный уклад жизни, свою идентичность. В таких условиях возникла теория и политическая практика мультикультурализма.

Мультикультурализм не является сугубо современным явлением. Процессы смешения языков, культур разных народов всегда наблюдались в мировой истории. Однако современный мультикультурализм отличается широтой распространения. Глобализация, как отмечают ученые, делает смешение культур нормой, а монокультурность – исключением. Любое современное государство не является гомогенным. В нем сосуществуют различные социальные группы и субкультуры. Их

взаимодействие формирует определенный вариант интерпретации культуры, определенную идентичность.

Идея мультикультурализма возникла в противоположность концепции «плавильного котла», предполагающей слияние всех культур страны в одну, основанной на идеалах всеобщего прогресса. Политика мультикультурализма означает поддержку новых идентичностей: этнических, религиозных, сексуальных и др. Она предполагает толерантность, включение в культурный процесс элементов культур эмигрантов, взаимное проникновение различных культур. Сторонники мультикультурализма выступают за коммунитаризм – политическую и социальную доктрину, утверждающую важность в политической жизни социокультурных групп и сообществ, их право управлять обучением своих членов, развивать собственную культуру. Культурное разнообразие, «инаковость» рассматриваются как высшие ценности, как источник формирования общества.

Формирование идей мультикультурализма связано с именами У. Кимлики, М. Уолтера, Ч.Тейлора и др. «Отцом» теории мультикультурализма является Уилл Кимлика (Кимличка) – канадский политолог, чех по происхождению, профессор политической философии Университета Куинз, автор многочисленных исследований мультикультурализма.

Впервые термин «мультикультурализм» появился в 1941 году в «Нью-Йорк Геральд Трибюн» в рецензии «Роман о мультикультурном человеке» на одно из сочинений американского писателя Э. Гаскела. Э. Гаскел представил американское общество как космополитическое, многоязычное, для которого общие ценности утратили смысл. В Канаде оформление идей мультикультурализма было связано с представлением о «мозаичности» канадского общества. Концепцию «мозаичности» как альтернативу американскому «плавильному котлу» выдвинул канадский исследователь М. Гиббон, автор книги «Канадская мозаика» (1938 г.), которого можно считать идейным предшественником У. Кимлики.

Канада является родиной теории и практики мультикультурализма. С середины 1960–х гг. она отказалась от ассимиляции новых мигрантов. В 1971 г. был принят Акт о мультикультурализме, в соответствии с которым был образован Канадский совет по мультикультурализму и соответствующее министерство. Эта политика предполагала признание культурного разнообразия, которое выражено в формуле «интеграция без ассимиляции», сохранение культурных различий. Ее характерной чертой является признание прав за коллективными субъектами – этническими и культурными группами управлять обучением своих членов, развивать разнообразие жизненных стилей, культурных тенденций и т.д. Однако в 1990–х годах начался постепенный отход от политики мультикультурализма, подрывающей целостность общества, и переход к принципу «разнообразия и включающего общества».

В конце XX века переход к мультикультурализму начинался в США, эта страна с 1820 по 2000 год приняла 66 млн. иммигрантов, и проблемы взаимоотношений этнических групп там активно обсуждались. По мнению С. Хантингтона в период президентства Б. Клинтона в США наметилась тенденция к формированию мультикультурного общества. Однако эта тенденция вскоре была остановлена событиями 11 сентября 2001 г. [88].

Важное значение в иммиграционной политике современной Австралии, которая также проводит политику мультикультурализма, придается качеству человеческого материала, стимулированию учебной миграции, способной молодежи, а также представителей высококвалифицированного труда, ученых. Австралия, наряду с США, Великобританией, Германией и Францией, занимает лидирующие позиции в мировой конкуренции за «молодые умы».

В 1982 году Австралией была принята балльная система оценки потенциальных иммигрантов по образцу канадской модели. Учитываются такие критерии, как возраст, квалификация, наличие опыта работы и хорошее знание языка. Введение балльной системы заменило расовые и национальные барьеры на пути иммигрантов в Австралию.

В 2003 г. в обновленном варианте «Национальной повестки дня» к трем основным принципам мультикультурализма (свобода и равенство, уважение к каждой личности, справедливость) были добавлены и экономические гарантии. Считается, что политика мультикультурализма максимизирует социальные, культурные и экономические выгоды, являющиеся результатом культурного разнообразия австралийского общества [89].

Вместе с тем реализация на практике принципов мультикультурализма сталкивается с противоречиями и проблемами. Так, у населения Австралии сохраняется негативный настрой по отношению к иностранцам. Обострение проблемы безработицы ведет к преступности. Существует и проблема нелегальной миграции. В 2007 году вступили в действие изменения к Закону о гражданстве, в результате которых был увеличен необходимый срок проживания в стране с двух до четырех лет. Для претендентов на гражданство стал обязательным тест на знание английского языка, австралийской истории и культуры [89].

Иммиграционные процессы приобрели геостратегическое значение для многих государств, столкнувшихся не только с позитивными, но и с негативными последствиями массового переселения народов. Наибольшую озабоченность правительств и общественности ряда стран вызывают негативные проблемы последствий массовых миграций, прежде всего речь идет о готовности и способности мигрантов из стран «третьего мира» к адаптации и интеграции, об опасности их замыкания в собственной этнической и религиозной среде, возможности перерастания иммиграции в этническое замещение. Суть этих проблем сформулировал П. Бьюкенен: «В Европу вливаются миллионы людей из Северной

Африки и с Ближнего Востока; эти люди несут с собой арабскую и мусульманскую культуры, традиции, веру и создают копии родного мира в самом центре Запада. Ассимилируются ли они или останутся чужаками, «неперевариваемыми кусочками» Африки и арабских территорий в христианском пространстве? Достаточно сравнить их численность с численностью европейцев, – и мы легко ответим на этот вопрос [90].

Иммигранты в ряде стран объединяются в этнические анклавы, ставя перед принимающими странами серьезные проблемы национального, социального и политического характера. В этих условиях, по мнению бывшего президента Франции В. Жискара д'Эстена, интеграция иммигрантов в принимающее общество становится весьма затруднительной, если не невозможной [90].

В Европе и России иммиграция на первых порах играла важную роль в плане возмещения естественной убыли населения. Однако с течением времени она может перерасти в прямое этническое замещение. Трагические события в Югославии показали, что это замещение может осуществляться и в форме этнических чисток.

П. Бьюкенен уверен, что вытеснение автохтонного населения пришлым означало бы и неминуемое прекращение власти местной правящей элиты. И наоборот, сохранение ее власти над определенной территорией возможно лишь при достаточной численности собственного населения. Не случайно он выступает за жесткую модель «плавильного котла», за принятие мер по всемерному повышению рождаемости среди коренного населения.

Многие российские ученые также считают, что для России задачей номер один является повышение рождаемости, минимизация потерь населения в трудоспособном возрасте, а также продление периода трудовой деятельности старших возрастных групп. Иммиграция, основную часть которой составляют сельские жители Средней Азии, Украины и Молдовы, потребует огромных финансовых затрат на повышение образовательного, профессионального уровня приезжих, их бытовое обустройство, медицинское обслуживание. Потому крупные вложения в повышение рождаемости могут стать экономически выгодными даже с учетом того, что отдача от них наступает спустя два–три десятилетия. В противном случае перед Россией маячит угроза перестать существовать как культурная и территориальная целостность.

Премьер–министр Великобритании Д. Кемерон заявил о провале в стране политики мультикультурализма. Он отметил, что создаются замкнутые консервативные культурные сообщества, члены которых не могут интегрироваться в британское общество. На этой почве возникает проблема сохранения традиционных европейских ценностей, основанных на христианстве. В Великобритании начинаются протесты обеспокоенного населения против исламизации страны.

В последние годы на национальных выборах в ряде европейских стран все больше голосов получают правые силы, ратующие за ужесточение политики

иммиграции. В Швейцарии, например, через референдум было запрещено возводить новые минареты над мечетями, поскольку они по мнению граждан не вписываются в исторический облик швейцарских городов. Во Франции массовые протесты выходцев из арабских стран вызвал принятый закон, запрещающий женщинам появляться на улицах и в публичных местах в платках, закрывающих их лица.

Результатом политики мультикультурализма должно быть взаимное понимание, узнавание культур. Так, в Евросоюзе формируется многоуровневая идентичность, поскольку жители стран ЕС считают себя не только гражданами своих стран, но и европейцами. Европейская интеграция охватывает страны, культура которых базируется на христианских ценностях. Здесь формируются общие стандарты в разных сферах жизни, растет взаимозависимость государств. У граждан появляется больше возможностей учиться, работать за пределами своей страны, стать членами других сообществ. Не случайно Еврокомиссией принята специальная программа мультилингвизма. Принципом данной программы является «родной язык плюс два иностранных». Больше 60 % учеников старших классов изучают два и более иностранных языка. Примерно половина взрослых граждан Евросоюза знают хотя бы один иностранный язык, а треть и объясняются на двух чужих наречиях. Поощряется изучение языков в течение всей жизни независимо от возраста [91].

Реализация политики мультикультурализма в ЕС включает формирование европейской идентичности (двойное гражданство, полиидентичность, гражданство не страны, а места проживания, борьба против дискриминации). Так, во Франции проводится политика позитивной дискриминации: выделение образовательных зон с дополнительным финансированием, где обучается 20 % школьников страны, в основном из среды этнических меньшинств; выделение «трудных городских зон», заселенных эмигрантами и их детьми [92].

Комиссией ЮНЕСКО в 1999 г. были разработаны основные принципы международного сотрудничества в области культуры, изложенные во Всемирной конвенции «По направлению к конструктивному плюрализму». В конвенции сформирован ряд положений:

- религиозные, этнические, лингвистические и другие группы должны демонстрировать готовность к равноправному межкультурному диалогу, построенному на принципах взаимного понимания и уважения;
- поддержка культурного развития, языкового и культурного наследия различных этнических групп или отдельных их представителей, вовлеченных в процессы миграции и урбанизации;
- образовательные процессы должны быть направлены на содействие взаимодействию и расширение сферы контактов между сообществами;
- создание единого информационного пространства для интеллектуалов, политических деятелей и социальных работников в целях вовлечения в диалог по разработке стратегии интеграции.

Результаты политики мультикультурализма по-разному оцениваются в современном мире. Последствия массовых миграций вызывают серьезную озабоченность населения и политиков многих развитых государств, куда устремляются потоки иммигрантов, в том числе нелегальных. Возникают вопросы готовности мигрантов из развивающихся стран к адаптации к культурным ценностям принимающих стран, достижения взаимного уважения между коренным и приезжим населением, борьбы с разного рода фобиями, недопущения межэтнических конфликтов. Критики мультикультурализма считают, что он ведет к разрушению культурных устоев принимающего общества. Если низкий уровень культурного развития пришельцев повышается, то высокий уровень культуры европейских обществ неизменно падает. Ни одно государство не заинтересованно в бесконечном умножении этнокультурных различий, тем более в их консервации, иначе оно может лишиться возможности влиять на этнический состав населения страны. Решение подобных проблем возможно на основе формирования общего коммуникационного, культурного пространства, взаимной трансформации культур всех сообществ страны.

2.6 Иммиграционный кризис в Европе и проблемы национальной интеграции

Иммиграционный кризис в Европе, обострившийся в 2015 г., актуализирует проблему трансформации моделей национальной интеграции в странах Западной Европы в условиях возрастающего этнокультурного многообразия. С одной стороны, риторика и действия немецких властей, реакция немецкого общества на поток беженцев из стран Ближнего Востока убеждают, что Германия является одной из немногих западных стран, преодолевшей расиализированные и этнизированные представления о немецкой нации. С другой стороны, непосредственный политический смысл в странах Европы обретает понятие «признание» («признание культурных различий»), а классическая универсалистская модель Французской республики постепенно проявляет свой конфликтный потенциал. В этой связи нам представляется актуальным рассмотреть формирование моделей национальной интеграции в двух странах-«локомотивах» Европейского Союза – в ФРГ и Франции.

Традиционную модель национальной интеграции, предполагающую совпадение культурных и политических границ, всегда было сложно реализовать. Тем более проблематичной реализация этой модели стала после середины 1960 годов, когда в большинстве западных стран была проведена либерализация иммиграционной политики, в результате которой резко увеличилось этнокультурное многообразие общества. Следствием этого стал частичный отказ в ряде стран от ассимиляционистской модели национальной интеграции и переход к «политикам признания», а именно, к обеспечению возможности выражения культурных отличий в публичном пространстве.

В послевоенный период для всех западных стран характерны следующие процессы:

- массовая иммиграция из стран «третьего мира»;
- либерализация иммиграционной политики (радикальная или относительная);
- смещение фокуса интеграционной политики на включение в публичное пространство прав меньшинств;

Последнему явлению можно найти несколько объяснений.

Во-первых, в западных странах началась популяризация идеи культурного признания наряду с внедрением либеральных норм в политическую культуру. Для политической культуры Западной Европы особенно значимым событием стало учреждение либеральной республики в Западной Германии.

Во-вторых, масштабы и динамика иммиграции из стран третьего мира убедили правительства западных стран в невозможности дальнейшего проведения политик жесткой ассимиляции. Политики ассимиляции были обречены на провал в условиях существования многочисленных групп населения, культурные установки которых сильно отличались от норм большинства. Ассимиляция только бы усилила культурную и социальную отчужденность граждан иммигрантского происхождения, что поставило бы под угрозу целостность общества как такового. Следствием осознания необходимости выработки новых подходов к интеграции стал поворот к политикам признания культурных отличий в публичной сфере.

До окончания Второй мировой войны этнокультурное многообразие в странах Западной Европы в основном являлось результатом присутствия исторических этнокультурных меньшинств и беженцев из соседних европейских стран в результате войн. *Массовую иммиграцию из стран третьего мира* западноевропейские общества испытали только после войны. По этническому составу потоки иммигрантов были обусловлены колониальным прошлым западноевропейских стран: выходцы из Пенджаба и Пакистана сконцентрировались в Великобритании; выходцы из стран Магриба и из стран, расположенных к югу от Сахары, – во Франции. Политика привлечения трудовых мигрантов в Германии привела к тому, что в этой стране обосновались турки и курды. К массовым миграционным потокам привели также процессы пересмотра государственных границ в Восточной и Центральной Европе после окончания Второй мировой войны. Возникли новые категории граждан: «этнические немцы» и «перемещенные лица» из Восточной Европы в Германии; колонисты из Алжира во Франции; иммигранты из стран Содружества в Великобритании после распада Британской империи [93].

Проблема национальной интеграции в ФРГ. Высокие темпы экономического развития в 1960–е гг. привели к утверждению в ФРГ политики трудовой миграции. В результате в Германии изменился этнодемографический состав населения. По причине того, что в Германии не работал принцип гражданской нации, население иммигрантского происхождения считалось «иностранным» до принятия нового

Закона о гражданстве в 1999 г. До 2000 г. сохранялись установки немецкого правительства на этнокультурную модель нации. Практики бюрократии расходились с действительностью, характеризовавшейся возрастающим этнокультурным многообразием немецкого общества. В Германии до сих пор идут общественно–политические дебаты по поводу признания иммиграционного характера немецкого общества.

Трудовые мигранты, значительная часть которых являлась выходцами из Турции, изначально определялись как рабочие с временным статусом, не предполагавшим их культурной и политической интеграции в принимающее общество. Программы по привлечению трудовых мигрантов, которые ограничивались представлением работникам–иммигрантам только социальных прав по условиям трудового договора, создали иллюзию временной миграции. Иностранцами, имеющим только статус временных резидентов, предоставлялись социальные, а с 1990–х гг. – и некоторые политические права. Они могли участвовать в выборах местных органов власти с 1996 г. Временные работники в Германии не были иммигрантами в юридическом смысле. Их статус обуславливался потребностями рыночной экономики. Фактически иммигранты были частью немецкого общества, будучи интегрированными во все сферы принимающего общества, кроме политической. Они занимали определенную позицию на рынке труда, участвовали в профсоюзных организациях, их дети ходили в немецкие школы и проходили социализацию в культурном пространстве Германии, но сохранялись барьеры для получения гражданства, которое считалось *условием интеграции иммигрантов в немецкое общество*. Политическая интеграция иммигрантов до 2000 г. была крайне затруднительна по причине господства идеала культурно–гомогенного национального государства. В отличие от гражданской модели нации, обозначающей территориальное политическое сообщество, представители которого выражают приверженность определенным политическим принципам, принципы немецкой модели нации подчеркивают значимость общности культурного и языкового происхождения.

Формируемая политическая культура либерального республиканизма в Западной Германии в послевоенный период была оторвана от доминирующих представлений о немецкой нации как сообществе происхождения. Этнокультурная идея нации постоянно воспроизводила в публичном пространстве ФРГ дуализм «немцы – иностранцы». В политическом и идеологическом отношении ФРГ была менее подготовлена к включению больших масс иммигрантов по сравнению с др. странами, поэтому потоки иммигрантов, устремившиеся в страну в послевоенный период, представлялись только в экономических категориях [94].

В отличие от Франции, установки немецкой политической элиты не характеризовались стремлением проводить политику по культурной ассимиляции иммигрантов. Старая модель «*völkisch*», на которой происходило объединение

Германии в последней трети XIX в. до 1990-х гг. использовалась для формирования представления о национальной общности. Особая трудность связана с тем, что выстраивать национальную идею на основе апелляции к истории сложно: период нацизма делигитимировал обращение общества к историческому прошлому. Эта модель неприемлема для абсолютного большинства немецкой политической элиты из-за преступлений фашизма во имя Volksgemeinschaft [95].

В 1990-х гг. после распада коммунистического блока традиционный для Германии партикуляристский подход к вопросам гражданства, определяющий национальную принадлежность «по происхождению», а не по территории, был соединен с более универалистским либерально-республиканским подходом в вопросах предоставления политического убежища. Статья 16 Основного закона, оговаривающая предоставление политического убежища, основывается на либеральных принципах [95].

Традиции определения нации как «сообщества культурного происхождения» парадоксальным образом соединились с новой либерально-республиканской политической культурой, которая распространилась в Западной Европе после 1945 г. В результате образовалась политическая аномалия: беженцы автоматически получали все социальные права, хотя перспективы их интеграции в немецкое общество до конца 1990-х гг. были практически закрыты. «Этнические немцы», приезжавшие в ФРГ из бывших республик СССР и резко отличавшиеся от остального общества в культурном отношении, автоматически наделялись политическими правами. В то время как потомки турецких и югославских иммигрантов, интегрированных в местную жизнь на социальном уровне, официально считались «иностранцами» [96].

Консенсус среди немецкой политической элиты в отношении иммиграционной политики заключался в замалчивании проблем интеграции и гражданства. В отличие от Франции, где существует национальное согласие в отношении республиканских традиций, у немецких политических элит нет единых представлений относительно организации общенациональной дискуссии по вопросам гражданства. Наследие нацизма сделало невозможным обращение немецких политических элит к истории для формирования единых представлений о немецкой национальной идентичности, и это обстоятельство внесло трудности в послевоенную политику интеграции. В условиях массовой послевоенной трудовой миграции и фактически полиэтнического общества немецкое правительство могло предложить иммигрантам только идею культурно-нейтрального государства всеобщего благосостояния и концепцию социального гражданства [97, с. 155]. В условиях отсутствия единых представлений о политическом сообществе правительство Западной Германии не смогло выработать прозрачных механизмов для управления иммиграционными и интеграционными процессами.

В 1990–х гг. среди немецких интеллектуалов стали распространяться идеи о необходимости признания культурной плюралистичности немецкого общества. В 1994 г. был опубликован либеральный «Манифест 60–ти», в котором утверждалось о необходимости внесения изменений в иммиграционную политику Германии. Это было публичное заявление о необходимости признания фактически иммиграционного характера немецкого общества [96, с. 55]. Этот пример говорит о начавшемся дискурсивном повороте – общество осознало необходимость перехода от концепции гастарбайтера к концепции интеграции. Изменение публичного дискурса в 1990–х гг. привело к внедрению элементов политики признания в некоторых областях общественной жизни, например, мультикультурный аспект был привнесен в учебные программы. Т. н. «баварская модель» двуязычного образования ставила своей целью поддерживать «языковую и культурную идентичность детей иностранцев» [97, р. 156].

Подобная «мультикультурализация» в сфере образования не решала проблемы интеграции в немецком обществе, а только способствовала культурной сегрегации иммигрантов. В условиях отсутствия перспектив получения гражданства они могли интегрироваться только в социальную и экономическую сферы в немецком обществе.

Сохранение статус-кво в вопросах гражданства до 1999 г. не позволяло иммигрантам проходить процесс натурализации и обретать политические права. Правовые препятствия на пути натурализации приводили к политической маргинализации иммигрантов. Новый закон о гражданстве, принятый в 2000 г., предоставил иммигрантам возможность получения немецкого гражданства по рождению для детей, один из родителей которых постоянно и легально проживает в Германии [98].

Также был введен институт двойного гражданства и Greencard для привлечения высококвалифицированной рабочей силы. До сих пор в публичном дискурсе Германии отсутствует специальная терминология для обозначения статуса иммигрантов, и в этом проявляется неопределенная позиция властей в отношении характера немецкого общества.

Кризис французской модели национальной интеграции. Во Франции, которая занимает второе место в Западной Европе по количеству населения иммигрантского происхождения, модель национальной интеграции выстраивается на идее гражданского универсализма. Особенности политической истории Франции, борьба с католической церковью за утверждение секулярной национальной идентичности обусловили специфику французской модели «этноцентричного ассимиляционизма». Французская политическая культура предполагает культурную гомогенность публичного пространства и отрицает признание прав меньшинств на проявление культурных отличий в публичном пространстве. Французская модель признает только индивидуальную интеграцию в политическое сообщество. Между

государством и гражданами не существует посредников из так наз. «диаспорических институтов». Целостность общества возможна благодаря равенству возможностей, гарантированных сильным централизованным государством. Проявления этнического и культурного многообразия вытесняются в частную сферу.

В соответствии с принципами, заложенными в Декларации о правах человека и гражданина, национальная интеграция строится в формате республиканизма со строгим соблюдением секулярных принципов в публичном пространстве. Французский идеал нации как сообщества граждан означает не только политическое, но и культурное членство в ней. В отношении иммигрантов эта установка проявляется в политике культурной ассимиляции. Так как французская политическая культура признает только культурную однородность публичного пространства, этнокультурные меньшинства и локальные этнические общины не признаются на национальном уровне. Французская эгалитарная модель предполагает ассимиляцию иммигрантов в сфере языка и культуры, поглощение и растворение иных культур в «высокой» французской культуре. В некоторых случаях поощрение культурной ассимиляции проявляется в курьезных ситуациях. Например, с 1972 г. французское государство поощряло практику изменения иммигрантами имен и фамилий в тех случаях, если оригинальные имена способны помешать процессам их интеграции в принимающее общество [98].

Процессы деколонизации, экономический бум 1960–х гг. и стремление Франции сохранить влияние в Северной Африке привели к формированию политики открытой иммиграции в 1960–х гг. [93].

Начался массовый приток мигрантов из новых независимых стран Северной Африки (Алжира, Марокко и Туниса), а к 1960–м гг. алжирцы стали самым многочисленным иммигрантским сообществом во Франции.

Отличие французской модели национальной интеграции от немецкой и, соответственно, характер проблем интеграции иммигрантов, обусловлено различными концепциями в определении нации. Если в немецкой традиции нацией считается «сообщество культурного происхождения», то во Франции национальное сообщество есть сообщество политическое. Французская иммиграционная политика отличается отсутствием расовых и этнических барьеров, но обязательным условием успешной интеграции является соблюдение иммигрантами норм гражданского универсализма. Важным отличием французской ситуации от немецкой является то обстоятельство, что во французском обществе существует политический консенсус по поводу иммиграционной политики и вопросов предоставления гражданства. Во Франции попытки ограничить процессы иммиграции и натурализации наталкиваются на конституционные нормы либерально–республиканского характера. Конституция Франции гарантирует незыблемость универсалистских и эгалитарных республиканских принципов. В 1970–1980–х гг. предпринимались попытки ограничить процессы воссоединения иммигрантских семей.

Конституционный совет Франции восстановил торжество республиканских принципов в этом вопросе. Во Франции в отличие от Германии, невозможно изменить либеральный характер процедуры предоставления политического убежища: преамбула 146 к Основному закону обязывает к рассмотрению всех заявлений на получение статуса беженца [93]. Идеология французского республиканизма признает культурные различия только между гражданами и иностранцами [99].

Граждане французской республики должны выражать лояльность только французской культуре, что является условием из правового равенства. Однако при этом следует подчеркнуть традиции французского республиканизма, основанные на признании формального равенства всех граждан, независимо от их этнокультурного происхождения, вступают в конфликт с фактическим социально-экономическим неравенством между «коренным населением» и поколениями иммигрантов. Восстания в парижских предместьях в 2005 г. рассматривались правительством как социально-экономическая проблема молодого поколения французских граждан. Французская бюрократия даже не рассматривает возможность того, что молодежь иммигрантского происхождения станет выдвигать политические требования на основании культурных категорий.

В последнее время во Франции наблюдается кризис ассимиляционистского подхода. В условиях, когда во Франции насчитывается около 10 % выходцев из стран Магриба, институты французского общества продолжают работать по инерции, практически не предоставляя пространства для выражения культурного многообразия. Наиболее явно инерционность ассимиляционистского подхода проявилась в общественно-политическом напряжении по поводу принятия Закона о религиозных символах в 2004 г., запретившего носить религиозные символы, в том числе и мусульманский платок, в государственных школах, на том основании, что школы являются институтами, где прививаются «фундаментальные принципы французской гражданственности».

Массовые миграции, с которыми столкнулись страны Западной Европы после Второй мировой войны, отличаются тем, что в результате этих процессов в обществах Старого Света сформировались этнокультурные меньшинства иммигрантского типа. В любом случае, по крайней мере, для иммигрантов первого поколения из стран «третьего мира» практики поведения в определенной степени обусловлены теми жизненными стратегиями, которые господствуют в странах их исхода. С течением времени, привнесенные иммигрантами иные практики поведения, как в приватной, так и в публичной сферах, переопределяют интеграционную политику в принимающих странах. До недавнего времени западноевропейские страны, в первую очередь речь идет о Германии, не были готовы к пересмотру моделей национальной интеграции. Однако за последние 15 лет власти ФРГ успешно реализуют проект либерализации как иммиграционной, так и

интеграционной политик, в то время как во Франции парадоксальным образом, по крайней мере, на уровне риторики актуализировались противоречия, заложенные в основание французской гражданской модели национальной интеграции.

2.7 Экологическая политика в современном мире

Экологические проблемы в современной политике, как и в середине прошлого столетия, достаточно остро стоят практически перед всеми странами. Человечество стоит перед дилеммой – или решать эти проблемы или оно неминуемо придет к экологической катастрофе, не менее пагубной, чем термоядерная война. Как отмечал еще в 70-е годы XX века академик Е. К. Федоров, будущее человечества зависит от того, сумеет ли оно перейти к сознательно направленной культуре в глобальных масштабах. Глобализационные процессы в мире только обострили и усугубили эти процессы. Председатель Правления Российского водного общества, советник заместителя Председателя Совета Федерации А. П. Катков, в своем интервью журналу «Экология и жизнь» отметил: «Все данные свидетельствуют о том, что сейчас экологическая обстановка в мире самая неблагоприятная за всю историю человечества» [100, с. 26].

Об этом шла речь и на Саммите тысячелетия. Как отмечал Кофи Аннан, Генеральный секретарь ООН (2000 – 2005), именно от «природной системы жизнеобеспечения зависит само выживание рода человеческого». И все эти сложные проблемы «заставляют нас подходить к этому вопросу творчески и корректировать наши традиционные концепции, с тем, чтобы они больше отвечали потребностям новой эры» [101, с. 10-11]. Сложность и острота экологических проблем отмечалась и на Саммите по устойчивому развитию «РИО+20» (2012 г.), где премьер-министр Российской Федерации Дмитрий Медведев отмечал, что при принятии решений относительно будущего необходимо учесть интересы каждого государства.

Тесно переплетаясь с социальными, экономическими, политическими противоречиями современного мира, экологические проблемы неизбежно вызывают столкновение интересов различных классов, социальных групп, политических партий, общественных движений. Тем самым они все очевидней приобретают ярко выраженную политическую окраску. В определенной степени можно говорить о том, что в их решении сталкиваются не только интересы общества и природы, но и политические курсы и цели различных государств, партий, классов, движений.

Именно принятие тех или иных политических решений наиболее ярко демонстрирует все сложности и противоречия, возникающие при разработке, а особенно при реализации экологической политики. Несмотря на всеобщее признание необходимости целого ряда безотлагательных решений в сфере экологии, далеко не всегда на практике все складывается беспроблемно. Особенно ярко экологические противоречия между государствами проявляются в сфере международных

отношений. И эти аспекты необходимо учитывать при анализе и рассмотрении экологической политики в современных условиях.

Политические и государственные деятели, обладая богатейшим опытом манипулирования общественным сознанием, используют обострение экологических проблем для достижения своих целей в глобальном моделировании развития цивилизации. Множество политических партий, общественных организаций и движений, заинтересованных в решении этих проблем, разрабатывают свои политические доктрины, выдвигают собственные программы решения глобальных проблем. Кроме того, следует обратить внимание и на тот факт, что взаимосвязь экологических проблем и политики прослеживается не только во внутривнутриполитической области, но и существенно затрагивает внешнеполитическую деятельность.

При этом нельзя не видеть одну очень существенную проблему, которая состоит в том, что достигнув на международном уровне соглашений по основным целям и задачам экологической политики, различные политические силы далеко не всегда стремятся к их воплощению на практике. Эту проблему видят и ученые, и политики. «Важно, чтобы благие намерения подкреплялись практическими делами». Так называлось интервью Председателя Совета Федерации, председателя Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ В. И. Матвиенко журналу «Экология и жизнь» [102, с. 4]. Поэтому главное значение в оценке сущности политики, проводимой в сфере решения экологических проблем, имеют не провозглашенные лозунги, а ее практические результаты, в чем и проявляются основные противоречия и сложности.

Многие политики и ученые в разных странах и континентах отмечают, что «такие цели, как экономическое развитие в чистой окружающей среде, высокое качество жизни требуют новых подходов к интеграции и координации политических инициатив». Так писал председатель Совета по устойчивому развитию Германии Фолькер Хауфф еще в начале XX века [103, с. 41].

Понимание экологических проблем как проблем планетарных, требует не только «глобальности» в подходе к их решению, которое есть в мировом политическом и научном сообществе, но и еще раз подтверждает необходимость международного сотрудничества в их решении. Однако следует учитывать и тот факт, что международное сотрудничество очень часто осложняется тем, что выбор тех или иных приемов и методов диктуется не реальными проблемами, стоящими перед странами и народами, а политические интересами.

Такое положение сложилось достаточно давно. Например, еще в 80-е годы XX века было создано центральное Экологическое управление, четыре региональных экологических отдела, которые были уполномочены проводить экологические экспертизы. Но по оценке английских ученых С. Поустела и К. Флейвина, реального влияния эти структуры не получили. Они не имели своего голоса и возможности

участвовать в принятии решений». Далее, подчеркивали ученые, антиэкологические решения продолжали приниматься и «многие правительства фактически субсидируют дальнейшее углубление экологических проблем.

Анализируя результаты Конференции ООН по вопросам изменения климата (Доха, Катар, 2012) Исполнительный секретарь Рамочной конвенции ООН об изменении климата Кристиана Фигерас отметила, что на конференции государства подтвердили свои действия по разработке единого для исполнения всеми странами соглашения по решению экологических проблем. «Однако многие правительства не подкрепили свои намерения решительными и незамедлительными действиями по выполнению уже принятых обязательств» [104, с. 40].

Экологическая политика достаточно ярко проявляет свою специфику и в системе международных отношений, где первоочередное значение приобретает проблема обеспечения всеобщей безопасности. Основными инструментами ее осуществления, как известно, являются развитие международного сотрудничества, укрепление доверия и взаимопонимания между народами.

Признавая важность международного сотрудничества для решения данных проблем, далеко не все государства стремятся к его развитию на практике. Особенно характерна в этом плане политика, получившая в США название «экологического неокOLONиализма» или «технологической дипломатии». Особую популярность она приобрела в 70-80-е годы XX столетия. Эта политика изначально была нацелена на то, чтобы обеспечить сохранение интересов монополий США в странах, добывающих сырье. И на этой основе укрепить позиции американских корпораций в мировой экономике. Слаборазвитым странам предлагались новейшие научно-технические разработки. А в качестве платы за их использование развитые страны самостоятельно присваивали себе «право» на бесконтрольный доступ к природным богатствам этих стран. Такого рода неравноправные политические и экономические условия, навязываемые этим странам, закрепляли их в качестве сырьевых придатков для Америки и Европы.

В международных отношениях используются и другие способы и методы экологического давления. Так, например, в торговой войне используется экологическое оружие, т.е. запрет на ввоз товаров, не укладывающихся в завышенные экологические стандарты. Особенно большое значение экологические стандарты приобрели в торговой политике США. Под предлогом заботы о природной среде эти стандарты используются для защиты внутреннего рынка, поскольку они распространяются только на импортные товары. В то же время подобные экологические стандарты не затрагивают продукцию, экспортируемую из развитых стран. Так, в США общественные природоохранные организации не раз требовали запретить вывоз из страны экологически опасных товаров и технологий. Но эти предложения не получили поддержки в правительственных кругах. Несмотря на международный запрет использования пестицида ДДТ, до начала 90-х гг. XX века

его вполне легально поставляли в страны «третьего мира». Поэтому его содержание в крови жителей Гватемалы и Никарагуа, более чем в 30 раз превышает показатели для жителей США. Многие ученые связывают быстрое распространение вирусных болезней в популяции обыкновенного тюленя летом 1988 г. с наличием остатков пестицидов в Северном море [105].

Во взаимоотношениях развитых стран также можно найти достаточно примеров противоречий, которые сложились в сфере экологии. Мировую известность в 60-70-е годы XX столетия приобрела, так называемая, «сточная канава» Европы – Рейн. К началу XXI века проблема загрязнения речных бассейнов Европы была практически решена. Но серьезную угрозу по-прежнему представляют техногенные аварии, в результате которых, как правило, страдают те страны, которые расположены ниже по течению реки.

Во взаимоотношениях между различными государствами в сфере экологии нередко по-прежнему сохраняется серьезная напряженность. И несмотря на целый ряд достигнутых договоренностей и соглашений, не следует забывать и о существующих разногласиях.

Углублению политических противоречий между различными государствами способствует и загрязнение пограничных территорий. Острой остается проблема кислотных дождей. Ведь, как правило, они наносят наибольший вред соседним странам. Особенно беспокоит эта проблема Канаду и Скандинавские страны. Для этих северных стран, которые практически не имеют собственных экологических проблем, взаимоотношения с соседями приобрели характер политического противостояния.

Актуальной остается и проблема ресурсов. Здесь следует отметить американо-канадские противоречия по поводу доступа к ресурсам нефти и газа, пресной воды и леса. Достаточно остро стоит этот вопрос и в Западной Европе, для Японии, Китая и других стран. Первый шаг в этом плане был сделан объявлением бассейна Персидского залива зоной жизненных интересов США еще в 70-е годы XX века. В середине 80-х гг. сенатор А. Хейг, выступая в Конгрессе США, объявил, что «эпоха войны за ресурсы уже началась». Достаточно вспомнить «рыбные войны» в Балтийском море, Тихом океане, «нефтяное противостояние» и т.д. В условиях глобализации эти проблемы становятся еще более острыми.

Как отмечал еще в начале XX века видный немецкий экономист и социолог Г. Шеер «нет ничего более важного для человечества, чем обеспеченность ресурсами». Подтвердились его слова, что «борьба неизменно обостряется, все чаще переходя в вооруженное противостояние». Ученый предупреждал, о том, что дальнейшее обострение «ресурсных» конфликтов еще раз подтверждает необходимость развития международного сотрудничества. И если мировое сообщество не сможет противостоять в этой «глобальной игре», то «существует опасность их перерастания в общественные конфликты грозя навеки похоронить

самую идею о возможности всеобщего мира» [106]. Его идеи получили дальнейшее развитие и сегодня звучат с новой силой. Так Президент Глобального экономического и геополитического центра ESADE Хавьер Солана пишет: «Взаимозависимость фактически является всеобщей зависимостью – всеобщей подверженностью рискам. Ничто теперь не может быть абсолютно изолированным и «иностранных» дел больше не существует: все стало национальным, даже личным» [107, с. 13].

Вполне очевидно, что экологические проблемы уже давно стали объектом острой политической и идеологической борьбы, столкновения разных мировоззренческих установок. И формирование экологической политики происходит на фоне столкновения интересов различных общественных групп, социальных институтов, отдельных стран, регионов, социально-экономических систем. Острота этой борьбы не снижается, потому что проблемы природопользования охватывают все новые страны и народы, а также затрагивают все новые и весьма острые проблемы.

Необходимость международного сотрудничества в разрешении проблем взаимодействия общества и природы определяется, прежде всего, их общечеловеческой значимостью. Экологические проблемы в гораздо большей степени, чем прежде, включаются в круг факторов, от которых зависят удовлетворение потребностей в энергии, сырье, обеспечении продовольствием растущего населения Земли, здоровья и благосостояния людей, развитие торгово-экономических и научно-технических связей между странами. Именно поэтому формирование современной экологической политики требует координации усилий всех государств и других субъектов политики в международном масштабе, здесь необходимо сочетание национальных усилий и международных инициатив.

Кроме того, за несколько последних десятилетий человечество разработало ряд оригинальных способов борьбы с последствиями губительной для природы деятельности. Эти достижения должны быть доступны для всех стран, ибо как подчеркивают и политики, и ученые экологическая безопасность в современных условиях должна рассматриваться не только как национальная задача, но она приобретает статус международной проблемы.

«Стратегической целью обеспечения экологической безопасности, – подчеркивает белорусский ученый А. М. Кабушко – является создание и поддержание такой благоприятной среды, при которой формируются условия для жизнедеятельности каждого члена общества» [108, с. 219].

К этому следует добавить и политику «экологического экспорта», в результате осуществления которой развитые страны как бы переносят «болезнь» с одного участка планеты на другой. Тенденция выноса «грязных» производств в слаборазвитые страны с каждым годом становится все более заметной. Такие отрасли промышленности развитых стран, как сталелитейная, химическая,

целлюлозно-бумажная и т.д. практически полностью выведены в развивающиеся страны. Ускоренный рост зарубежных инвестиций компаний «грязных» отраслей промышленности как бы создает иллюзию промышленного развития этих стран. Но расплачивается за это природа. В условиях глобализации эта политика приобрела новую форму – «практика обмена долги за природу», которая используется для того, чтобы облегчить долговое бремя развивающихся стран, но продолжать использовать их ресурсы. Экологическая «эксплуатация» слаборазвитых стран облегчается и тем, что здесь нет квалифицированных специалистов по охране природы. К тому же эти страны не всегда способны, а иногда и просто не стремятся установить эффективные режимы экологического управления. Тем более что до 2000-х годов в этих странах природоохранное законодательство было слишком либеральным или вообще отсутствовало.

Особое внимание следует обратить на проблему разработки и выполнения государствами природоохранных законов. Первые подобные законодательные акты были приняты в развитых странах к середине 1970-х гг., а в США еще в 1970 г. Большинство из них имели довольно четкую формулировку и предусматривали строго ограниченные пределы возможного нарушения природного равновесия. Но принимаемые одна за другой поправки и дополнения открывали возможность для более гибкого применения законов. Так, например, в Швеции 15 % всех первоначальных стандартов были пересмотрены в течение первых четырех лет после их принятия. Наказание в виде определенной суммы штрафа за нанесение непоправимого ущерба природе теряло свой смысл, так как сделанные нарушения сулили огромные несопоставимые выгоды.

Широкое распространение получила практика, так называемого, «уточнения» природоохранного законодательства. По сути, перед правительством и общественностью ставились две совершенно несовместимые цели – с одной стороны – прибыль, с другой – качество окружающей среды. И нередко было очень сложно предвидеть, какие же силы победят в этом противоборстве.

Глобальная экологизация всей системы общественных отношений способствует формированию новых условий для осуществления экологической политики и ведет к тому, что она превращается в важнейший фактор современного мирового развития во всех сферах.

Многие современные политики, общественные деятели, ученые с тревогой отмечают, что не всегда экологическая политика государств отвечает требованиям времени и не в полной мере учитывает имеющиеся серьезные экологические проблемы. По мнению доктора политических наук Е. В. Матвеевой «современная политика не может иметь будущего, если от нее страдает природа» [109, с. 4].

Особенностью современной государственной политики является необходимость повышения ее научной обоснованности во всех сферах, в том числе и в сфере экологии. В основу процесса формирования и обоснования эффективной и

действенной экологической политики должно быть положено научное знание. Только научное знание может стать основой эффективной экологической политики, позволит найти наиболее адекватные способы разрешения имеющихся проблем, предсказать появление новых проблем и предложить варианты их предотвращения. Очень точно подчеркнул данную особенность нашего времени французский философ Б. Латур: «отношение природы и политики не может быть непосредственным и единственным, кто может успешно претендовать на роль посредника, является наука» [110, с. 12].

В современных исследованиях все чаще высказывается точка зрения, согласно которой в экологической сфере в современных условиях действует не только государство. В качестве субъектов экологической политики сегодня могут выступать транснациональные корпорации, научные и общественные объединения, группы интересов, различные лобби, бизнес-структуры, партии, СМИ и т.п. Их взаимодействие оказывает непосредственное влияние на функционирование всего общественного организма. Участие негосударственных субъектов в политике сказывается на развитии многих ее сфер – здравоохранения, образования, социального обеспечения, экологии.

Вполне обоснованно можно говорить о том, что современная экологическая политика – это, прежде всего, взаимодействие государств, общественных и неправительственных организаций, а также международных организаций в решении проблем в области охраны окружающей среды на региональном, национальном и международном уровнях.

Одной из важнейших задач современной экологической политики государств является минимизация негативного воздействия на окружающую природную среду в сфере производства. Так как именно в сфере производства возникает большинство проблем во взаимоотношении с природой, и производство наносит самый большой вред окружающей среде. Достижение этой цели связано в первую очередь с созданием и применением новых экологических технологий и практик, которые сегодня разработаны современной наукой и продолжают далее совершенствоваться.

В современных условиях все большее значение приобретают политико-правовые инструменты реализации экологической политики, которые обеспечивают создание основ функционирования системы управления качеством окружающей среды. Именно они осуществляют взаимосвязь различных инструментов данной системы и обеспечивают осуществление регулирования общественных отношений, учитывая наряду с другими актуальными вопросами в социально-экономическом развитии общества приоритетные экологические интересы [111].

Российский исследователь А. А. Дыжова считает, что экологические проблемы решаются мировым сообществом при помощи механизмов «нормотворчества, мониторинга природной среды и обмена экологической информацией при помощи взаимных консультаций, контроля за состоянием

природы, применения мер международной ответственности за нарушение норм и принципов международного права» [112, с. 4].

В современной политике информационное обеспечение общественности по вопросам экологии становится неотъемлемым компонентом экологической политики. Результативность управления охраной окружающей среды и природопользованием в условиях современных процессов глобализации во многом зависит от полноты экологической информации.

В обсуждении экологических вопросов все большее значение приобретает участие неправительственных организаций, которое осуществляется в рамках совместных с государством программ и проектов. А учет их мнения в процессе формирования и реализации экологической политики в перспективе могло бы привести к решению многих экологических проблем.

Поэтому в современных условиях, в условиях меняющегося политического взаимодействия для реализации результативной экологической политики государствам и неправительственным организациям необходимо действовать сообща, несмотря на то, что это может затрагивать политические и экономические интересы конкретного государства или неправительственных организаций.

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Для выполнения всех норм природоохранного законодательства необходимо разработать систему приемов и методов, которые обеспечили бы реализацию новой экологической политики. Главной ее задачей должно стать развитие и функционирование устойчивых и продуктивных экосистем.

Включение новых субъектов в осуществление экологической политики в XXI веке привело к тому, что они активно включаются в политическую деятельность и оказывают серьезное влияние на политику государства, что выражается в активизации природоохранной деятельности, в расширении научных разработок, увеличении финансирования природоохранных мероприятий. На фоне этого следует отметить, что состояние окружающей среды постоянно меняется, а негативные последствия этих изменений все острее проявляется в бедных странах.

Для успешного решения экологических проблем необходима не только продуманная, взвешенная политика всех государств по развитию международного сотрудничества, но и их активная деятельность по практической реализации всех намеченных в этой сфере мероприятий.

Широкое международное сотрудничество в сфере экологии можно считать той основой, которая позволила бы значительно улучшить взаимоотношения различных стран и в политической области.

Кроме того приоритетное место в экологической политике должно отводиться информации, которая должна стать главным ресурсом в реализации принимаемых решений в сфере экологии. Экологическая политика может стать эффективной только при условии, что в ее основе находится полная и свободная информация,

содержащая сведения об имеющихся природных ресурсах, о воздействии на окружающую среду и человека антропогенных факторов и о допустимых нормах воздействия самого человека на природную среду.

В современных условиях от эффективности и действенности механизмов осуществления политики в сфере экологии зависит будущее не только каждого государства, но и всего мира в целом. Поэтому нельзя не отметить все возрастающее влияние политики правящих партий в сфере экологии на развитие современных стран, превращение экологической политики в важнейший элемент развития современных государств и международных отношений.

Процесс формирования современной экологической политики требует активного участия и широкой поддержки со стороны институтов неправительственных организаций, а в условиях возрастающих экологических проблем, вопросы, связанные с их решением, должны быть включены в повестку дня практически всех общественных объединений, независимо от специфики их деятельности.

2.8 Трансформация государственной политики Республики Беларусь в преодолении последствий Чернобыльской катастрофы

В новейшей истории Беларуси было немало событий, которые оказали значительное влияние на общество и остались в памяти народа навсегда. Среди них и глобальная техногенная катастрофа, которая началась с аварии на 4-м энергоблоке Чернобыльской атомной электростанции 26 апреля 1986 г. Авария переросла в величайшую катастрофу экологического, экономического и социально-гуманитарного характера, катастрофу, с которой ещё не доводилось сталкиваться нашим гражданам, катастрофу, которая стала испытанием для власти и общества. Для Беларуси чернобыльская трагедия стала национальным бедствием, ведь главный радиационный удар пришёлся на нашу республику. От загрязнения радионуклидами пострадало 23,5 % территории, на которой проживало почти четверть её населения, это около 3600 населённых пунктов, в том числе 27 городов. Суммарный ущерб, нанесённый Беларуси чернобыльской катастрофой, в расчёте на 30-летний период преодоления её последствий оценивается в 235 млрд. долларов США, что равно 32 бюджетам республики 1985 года. Авария на ЧАЭС повлияла и на отечественный промышленно-производственный потенциал. Так, в загрязнённой зоне оказалось 340 промышленных предприятий, выпускавших около 40 % продукции топливной промышленности, 73 % – горной металлургии, 35 % – лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной, 43 % – медицинской и микробиологической промышленности республики [113, с. 370]. Также была прекращена деятельность ряда предприятий и объектов социальной сферы в связи с отселением местных жителей.

Согласно принятому в 1991 г. законом «О правовом режиме территорий, которые подверглись радиоационному загрязнению в результате катастрофы на ЧАЭС», в зависимости от уровня плотности выпадения радиационных веществ потерпевшие районы делятся на пять зон: отчуждения (I), первоочередного отселения (II), последующего отселения (III), с правом на отселение (IV), периодического радиационного контроля (V). Эвакуация жителей осуществлялась в I-III зонах. На сегодняшний день на этих территориях установлен контрольно-пропускной режим [114, С. 19].

С карты Беларуси исчезло 470 населённых пунктов, так или иначе черновыльская проблема коснулась половины из 118 районов республики. За 29 лет с момента аварии на ЧАЭС с загрязнённых территорий эвакуированы и отселены около 138 тысяч человек, не менее 200 тысяч покинули загрязнённые районы самостоятельно [113, с. 370]. Ещё одним, самым печальным последствием черновыльской катастрофы стало воздействие радиации на здоровье населения республики. Так называемому «йодному удару» подверглись практически все жители Беларуси. Не следует забывать и о тяжелейшем уроне историко-культурному наследию Беларуси в регионах Поднепровья и Восточного Полесья. На территории районов, наиболее пострадавших от катастрофы, находилось 362 памятника археологии, 97 памятников архитектуры, 16 государственных и 79 общественных музеев, 437 библиотек, свыше 1000 различных памятников истории [113, с. 371].

В проведении государственной политики по преодолению последствий черновыльской катастрофы в Беларуси исследователи выделяют три этапа. На первом этапе, 1986-1991 гг., предпринимались чрезвычайные меры: эвакуация, отселение людей из наиболее опасных для проживания мест, ограничение производства продукции с высоким содержанием радионуклидов, масштабная дезактивация, параллельно шло развитие «черновыльской науки», разрабатывалось черновыльское законодательство, велась работа по развитию медицинского обеспечения и социальной защиты пострадавшего населения. Вторым этап, 1992-2000 гг., включил защитные меры постчерновыльской политики: развивалось «черновыльское законодательство», продолжалось переселение с пострадавших территорий, принимались меры по социальной и медицинской защите пострадавших граждан, проводились мероприятия по преодолению последствий аварии в сельском и лесном хозяйстве. На третьем этапе, с 2001 г. и по настоящее время, в основе политики государства лежит долговременная реабилитация пострадавших от воздействия радиации территорий, реализуются направления по осуществлению пилотных экономических проектов в регионах, комплексных проектов реабилитации населённых пунктов, переспециализации, формирование радиологической культуры населения [115, с. 4]. Стоит отметить, что некоторые элементы первого периода постчерновыльской политики сохраняются и по настоящее время, в частности, проведение защитных мероприятий на загрязнённых территориях.

К сожалению, на первом этапе деятельности государства по преодолению последствий аварии на ЧАЭС на протяжении нескольких лет союзные и республиканские руководящие структуры проводили политику замалчивания реального положения дел в зоне радиоактивного загрязнения, его влияния на здоровье граждан. Напомним, в первые дни после аварии в БССР не распространялась информация о катастрофе, общество не осознавало всей опасности, которую несло в себе радиоактивное излучение. Только 14 мая 1986 года, спустя 18 суток после аварии, состоялось первое публичное обращение М.С. Горбачёва по телевидению к народу. Спустя пять лет первый Президент СССР М. С. Горбачёв посетив пострадавшие от катастрофы районы в Беларуси отметил: «Сожалею, что мне долго не удавалось вновь приехать к вам, особенно после постигшей вас беды, о масштабах и последствиях которой мы не всё знали. Может быть, и сейчас ещё не до конца всё знаем. Чернобыль, безопасность атомной энергии- это глобальная проблема»[116, с. 314]. По мнению исследователя А. Долговского сам М.С. Горбачёв трактовал своё игнорирование чернобыльской катастрофы и её последствий недостатком информации, связанным в значительной мере с присущей советской атомной энергетике секретностью [117, с. 107]. Но в данном случае такая трактовка только отчасти объясняет отсутствие гласности там, где её следовало бы ожидать. Засекречивание реальных масштабов трагедии, тем не менее, не означало бездействия органов власти на местах. Так, руководство Гомельского облисполкома под личную ответственность 1 мая эвакуировало детей в возрасте до 15 лет и беременных женщин из наиболее близких к месту аварии 25 населённых пунктов Хойникского, Брагинского и Наровлянского районов [118, с. 163]. Официальное распоряжение из Москвы об эвакуации населения из 30-километровой зоны поступило только после посещения 2 мая места аварии председателем Совета Министров СССР Н. Рыжковым и секретарём ЦК КПСС Е. Лигачёвым. 4 мая 1986 г. исполком Гомельского областного Совета народных депутатов принял решение о переселении населения и вывозе поголовья скота из зон повышенной радиации. [119, с. 4]. Началось немедленное переселение детей, беременных женщин, пенсионеров и нетрудоспособных граждан из 30-километровой зоны в пионерские лагеря и профилактории.

Решение проблем, вызванных чернобыльской катастрофой, потребовало создания специальной государственной управленческой структуры, координирующей действия многих государственных органов. В первые годы после чернобыльской катастрофы вопросы, связанные с преодолением последствий аварии решались на уровне СССР. В то же время для руководства чернобыльскими вопросами в республике действовала комиссия бюро ЦК КПБ и Совета Министров БССР, которую возглавлял заместитель руководителя правительства. 16 июля 1990 г. Верховный Совет БССР создал Государственный комитет БССР по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (Госкомчернобыль БССР)

[119, с. 7]. Комитет создавался как республиканский орган для координации действий министерств, ведомств, исполкомов местных советов, объединений, предприятий и организаций по преодолению катастрофы на ЧАЭС. Под руководством комитета осуществлялся комплекс мер, направленных в первую очередь на сохранение здоровья людей в наиболее загрязнённых районах, улучшения их медицинского обслуживания. В дальнейшем было проведено несколько реорганизаций Госкомчернобыля. В настоящее время это Департамент по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС МЧС Республики Беларусь, в задачи которого входит осуществление специальных (исполнительных, регулирующих) функций по ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС, государственный надзор в области охраны и использования территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, контроль за исполнением законодательства по вопросам ликвидации последствий катастрофы, целевым использованием выделенных на решение этих задач бюджетных средств. Департамент, координируя систему мероприятий по преодолению последствий чернобыльской катастрофы в Беларуси, реализует их совместно с республиканскими органами управления (Министерства здравоохранения, сельского хозяйства и продовольствия, лесного хозяйства, природных ресурсов и охраны окружающей среды, образования и др.), местных исполнительных и распорядительных органов и их служб (облисполкомы, райисполкомы). Сегодня Республика Беларусь проводит структурированную политику в области преодоления последствий аварии на ЧАЭС, осуществляемую на четырёх уровнях-республиканском, областном, районном и сельском.

На первом этапе постчернобыльской политики в срочном порядке начала оформляться нормативно-правовая база, на основании которой выстраивались действия по преодолению последствий катастрофы. Так, правительством БССР только за первые полгода после аварии было разработано и утверждено более 30 нормативных документов, направленных на проведение первоочередных мероприятий и не имевших аналогов в мировой законодательной практике. К 1991 году Беларусь подошла к систематизации «чернобыльского законодательства». Были приняты два закона: Закон «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 22 февраля 1991 г. и Закон «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 12 ноября 1991 г. В дальнейшем эти документы неоднократно пересматривались, в них вносились дополнения с учётом изменения постчернобыльской ситуации. На третьем этапе систематизации «чернобыльского законодательства» вступил в силу Закон «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий» (16 июля 2009 г.), а последняя редакция Закона «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате

катастрофы на Чернобыльской АЭС» датируется 26 мая 2012 г. (вступил в силу 7 декабря 2012 г.) [115, с. 8]. В дополнение к ним принимались и другие документы, которые уточняли деятельность в различных сферах постчернобыльского управления, в частности, были утверждены республиканские допустимые уровни содержания радионуклидов цезия-137 и стронция-90 в пищевых продуктах и питьевой воде; Рекомендации по ведению сельскохозяйственного производства в условиях радиоактивного загрязнения земель; Правила ведения лесного хозяйства в зонах радиоактивного загрязнения и др. Таким образом, можно утверждать, что в Республике Беларусь к настоящему времени разработана надлежащая нормативно-правовая база, которая обеспечивает правовое регулирование всех сфер деятельности по преодолению последствий чернобыльской катастрофы.

Главным инструментом для реализации государственной политики в отношении пострадавшего населения и территорий являются государственные программы по преодолению последствий чернобыльской катастрофы. Работа по разработке и принятию первой такой программы началась ещё в 1989 году, когда 22 марта 1989 г. ЦК КПБ и Совет Министров БССР приняли постановление о разработке Государственной программы по преодолению в республике последствий аварии на Чернобыльской АЭС на 1990-1995 гг. и до 2000 г. Программа была принята 26 октября 1989 г. на 12-ой сессии Верховного Совета БССР [119, с. 7]. Документ определял мероприятия, направленные на минимизацию доз радиоактивного облучения, охрану здоровья путём проведения медицинской профилактики, оздоровления населения на безопасных территориях. Особое внимание уделялось научному исследованию проблем, связанных с радиационным воздействием на человека и окружающую среду, развитию т.н. “чернобыльской науки”. Программа также предусматривала строительство новых жилых посёлков для пострадавших граждан. Тогда же Верховным Советом СССР была утверждена и Государственная программа союзно-республиканских мер на 1990-1992 гг. по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, куда вошли некоторые аспекты принятой ранее в БССР подобной программы. Но в связи с распадом СССР Беларусь осталась фактически один на один с целым комплексом постчернобыльских проблем, которые ей предстояло решать на новом историческом этапе, в новых политических условиях самостоятельно.

В дальнейшем, при разработке последующих подобных программ в Республике Беларусь учитывались итоги предыдущей, а также изменения в постчернобыльской ситуации. Каждая из госпрограмм содержала целый комплекс мероприятий (от социальной защиты пострадавших граждан до системы мер по радиационному контролю) для всеобъемлющего решения чернобыльских проблем в разных сферах. Программы непрерывно следовали друг за другом, что давало возможность реализовывать их положения на постоянной основе. За период 1991-2010 годов выполнены четыре государственные “чернобыльские” программы, в

настоящее время реализуются пятая. Остановимся на ней несколько подробнее. Итак, 31 декабря 2010 года Правительством принята пятая Государственная программа по преодолению последствий аварии на Чернобыльской АЭС на 2011-2015 годы и на период до 2020 года, объём её финансирования составляет 1, 26 млрд. долларов США [115, с. 10]. Среди отличительных особенностей нынешней программы следует выделить следующие: основной приоритет в переходе от реабилитации пострадавших территорий к их устойчивому социально-экономическому развитию, сохранены адресные защитные меры, предусмотрено выполнение специальных проектов развития пострадавших районов. В дополнение к государственным программам также принимаются программы совместной деятельности по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в рамках Союзного государства. За период с 1998 по 2010 год выполнены три «чернобыльские» совместные программы. Отличительные особенности этих программ состоят в значительных капиталовложениях в строительство и оснащение медицинских объектов, возможности тестирования и апробации пилотных проектов адресной реабилитации хозяйств на загрязнённых радионуклидами территориях, в развитии новых подходов ведения информационной работы, в частности, создан Российско-Белорусский информационный центр с отделениями в Москве и Минске. В настоящее время начата реализация 4-й Союзной программы.

В настоящее время разработка и претворение в жизнь государственной политики по минимизации последствий чернобыльской катастрофы осуществляется при непосредственном участии Президента Республики Беларусь, который регулярно посещает потерпевшие районы. Первая поездка А.Г. Лукашенко в чернобыльскую зону состоялась в марте 1995г. Как отметил В. Черников, начальник Департамента по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС МЧС Республики Беларусь, именно с приходом к власти первого Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко произошли кардинальные изменения в подходах к разрешению постчернобыльских проблем [118, с. 4]. В первую очередь это коснулось качества разработки и экономической обоснованности Государственных программ по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС с целью их максимальной адаптации к возможностям республики, на которую после распада СССР легло всё бремя чернобыльских расходов на её территории. Заслуживает внимания тот факт, что на преодоление последствий катастрофы Республикой Беларусь направлено более 20,1 млрд. долларов США, что сопоставимо с затратами Советского Союза на ликвидацию последствий этой крупнейшей техногенной аварии в 1986-1991 годах [118, с. 4]. Вместе с этим изменяется и направление приложения усилий государства в решении проблем Чернобыля - происходит переход от реабилитации пострадавших территорий к политике практических действий по их активному возрождению и развитию, Серьёзное внимание при формировании постчернобыльской политики уделяется подрастающему поколению.

В 2006 году была принята Президентская программа «Дети Беларуси» на 2006-2010 годы, в которой выделена подпрограмма «Дети Чернобыля», направленная на создание условий для полноценного развития детей, повышение уровня их социальной и правовой защиты.

Таким образом, Республика Беларусь, пройдя долгий путь в борьбе с последствиями катастрофы на Чернобыльской АЭС, от принятия чрезвычайных и экстренных мер в условиях недостаточного ресурсного и информационного обеспечения в составе Советского Союза, когда органы власти союзного и республиканского уровней проявляли порой недопустимые растерянность, проволочки и утаивание информации от граждан, до современного курса на активное возрождение и обеспечение устойчивого развития потерпевших территорий, смогла сформировать действенную комплексную систему государственного управления постчернобыльской ситуацией. Налажена координация действий всех органов государственного управления, которую осуществляет Департамент по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС МЧС Республики Беларусь, выстроен системный подход в реализации мероприятий по преодолению последствий чернобыльской катастрофы, создана нормативно-правовая база по всем направлениям постчернобыльской политики, применяется программно-целевой метод при комплексном решении вопросов чернобыльской проблематики.

В настоящее время постчернобыльская политика охватывает все направления деятельности государства по преодолению последствий аварии, это и защитные мероприятия в сельском и лесном хозяйстве, управление территориями зон отчуждения и отселения, системная информационная работа по чернобыльской тематике, нормативно-правовое регулирование, социально-экономическое развитие пострадавших территорий, научные исследования и разработки по чернобыльской тематике, наблюдение за состоянием здоровья пострадавшего населения, меры по его сохранению, социальная защита пострадавших граждан, радиоэкологическое образование. Очевидным является тот факт, что постчернобыльская ситуация сегодня управляема, о чём свидетельствует и стабильная ситуация как в радиоэкологическом, социально-экономическом, так и в социально-психологическом плане на пострадавших территориях Республики Беларусь.

2.9 Оценка публичной политики в Республике Беларусь

Результативность политики является необходимым условием эффективного управления, а, следовательно, важным фактором стабильности политической системы. Во второй половине XX век в большинстве европейских стран, в США такая отрасль управленческой науки и практики, как оценка публичной политики стала распространенной и уважаемой индустрией. Последние 10 лет технологии

оценки программ и политик начинают использовать в Российской Федерации. Проблема рационального формирования политики государственной политики, в целом, и государственных программ, в частности, приобретает все большую актуальность и для Республики Беларусь. Так 28 марта 2011 года Постановлением Совета министров № 389 Правительство Беларуси создало межведомственную рабочую группу для подготовки проекта закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» [120].

Целесообразным представляется проанализировать динамику и перспективы, имеющиеся для развития оценочных исследований в Республике Беларусь.

Формализованные схемы организации предварительной оценки нормативных актов предполагают создание специальных структур при различных подразделениях органов государственной власти, в чьи функции входит предварительная оценка нормативных актов и программ. Этот вид предварительного оценивания предполагает проведение эмпирических исследований, имеющих целью дореализационную оценку воздействия нормативных актов на объект управления (целевую аудиторию, государственный сектор).

В постсоветских странах, в частности в Республике Беларусь, предварительная оценка нормативных актов также провозглашается в качестве важного направления деятельности. Она может осуществляться в порядке ведомственной подготовки актов, их межведомственного согласования. Главным аргументом при этом является соответствие нормативам и стандартам, действующим в соответствующих отраслях регулирования.

В нормотворческой практике Республики Беларусь первое упоминание о необходимости экспертной оценки нормативных актов содержится в Постановлении № 316 Совета Министров Республики Беларусь «О государственной регистрации нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств» [121, с. 19] от 13 мая 1993 г. В соответствии с постановлением в ходе подготовки проектов нормативных актов вводилось требование обязательной юридической экспертизы. Ключевая роль в организации экспертизы отводилась Министерству юстиции.

В 1998 году Указом Президента Республики Беларусь от 14 сентября 1998 г. № 447 г. «О некоторых вопросах подготовки проектов нормативных правовых актов, государственных программ и концепций» [122] были сформулированы основания и для других видов экспертиз. В соответствии с указом подготовка проектов актов осуществляется уполномоченными государственными органами, учреждениями, организациями, которые «привлекают к подготовке проекта соответствующих специалистов из иных учреждений и организаций, в первую очередь государственных». Последнее положение может трактоваться как основание для возможности привлечения и специалистов по оценке к процессу нормотворчества.

Координация подготовки проектов нормативных правовых актов, государственных программ и концепций «возлагалась на Администрацию Президента Республики Беларусь». Статья 47 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», принятого в январе 2000 г., также предполагала на этапе подготовки проекта нормативного акта «проведение юридической и иных необходимых экспертиз» [123].

Дальнейшее развитие институциональной базы предполагало разработку процедуры привлечения экспертов и регламентации процесса нормотворчества в соответствии с требованием о необходимости предварительной оценки нормативных актов.

«Правила подготовки проектов нормативных правовых актов» от 11 августа 2003 г. несколько конкретизировали направления проведения оценки: «следует определить возможные последствия принятия (издания) акта (правовые, политические, финансово-экономические, социальные, криминологические, экологические, демографические и др.); определить размеры необходимых для реализации проекта акта финансово-экономических затрат, источники их покрытия и оценить целесообразность данных затрат с учетом ожидаемых результатов; установить, в какой мере проект акта затрагивает интересы других государственных органов и иных организаций» [124].

Это требование может быть рассмотрено как основание для введения в нормотворческий процесс таких техник исследования проблем, как оценка затраты-выгоды (достаточно часто используется в мировой практике, например в США с 1993 г. действует обязательное требование этого использования вида оценки при рассмотрении законопроектов в Конгрессе), экологическая, криминологическая экспертиза, предварительная оценка воздействий, оценку последствий действия нормативного акта для различных видов адресных групп. Однако конкретные организационные формы проведения оценки не сформулированы.

Так в соответствии с Регламентом Совета министров Республики Беларусь представление проектов нормативных актов должно сопровождаться «обоснованием необходимости принятия постановления, распоряжения, включая финансово-экономическое обоснование; справки о согласовании проекта; экспертных заключений о проекте, если они имеются» [125].

Ответственность за содержание возлагается на руководителя органа государственного управления, вносящего вопрос, либо его первого заместителя. Однако, конкретная процедура проведения неюридических экспертиз, представления экспертных заключений, а также круг аспектов нормативного акта подлежащих экспертизе не регламентируются. При согласовании нормативного акта с заинтересованными министерствами, заключительное решение о круге органов, участвующих в согласовании проекта, принимается Министерством юстиции.

Таким образом, в сфере исполнительной власти наиболее четко нормативно проработанным и институционально обеспеченным видом предварительной оценки нормативных актов является юридическая экспертиза. Проведение предварительных оценочных исследований по другим направлениям допускается, однако процедура их организации требует более четкой регламентации, формирования структур, в функции которых входит оценка предварительная нормативных актов.

На современном этапе в структуре органов исполнительной власти есть институциональные основания для развития оценочных исследований. Так при ряде министерств действуют научно– исследовательские институты. Особенно важными в контексте развития оценочных исследований являются НИИ при Министерстве экономики, Министерстве статистики и анализа, НИИ труда Министерства труда и социальной защиты. Существуют структуры, в задачи которых входит сбор информации и аналитическое обеспечение государственного управления. Так в НИИ труда действует Аналитический центр мониторинга социально–трудовой сферы, сотрудничающий с Министерством статистики, по результатам мониторинговых исследований представляющий информацию в виде аналитических докладов в ключевые органы государственной власти (Администрацию Президента Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, Министерство экономики, Комитет государственного контроля и др.). Однако следует заметить, что в структуре таких традиционно нуждающихся в оценочных исследованиях отраслях как жилищно–коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование подобные исследовательские учреждения отсутствуют. Однако следует заметить, что в этих сферах возможно использование экспертного потенциала научно–исследовательских учреждений.

На современном этапе, в условиях повышения актуальности вопроса о необходимости рационального использования ресурсов, именно организация системы предварительной оценки программ и решений органов государственной власти, а также системы текущего мониторинга политик и программ на основе опыта, накопленного в рамках мировой практики оценки публичной политики, позволит максимизировать эффективность управления. Проведенный анализ показывает, что наиболее проработанным видом экспертизы нормативных актов, является экспертиза с точки зрения юридических стандартов. Что же касается других видов экспертной оценки и сопровождения политик и программ, можно сделать вывод, что в сфере исполнительной власти на макроуровне и мезоуровне существуют институциональные предпосылки для формирования структур оценки публичной политики, однако необходима более четкая регламентация процедуры проведения оценки, координация действий различных институтов.

Опыт международных организаций в построении индексов качества государственного управления и его использование для оценки публичной политики. При разработке методик оценки публичной политики внутри страны имеет смысл

учитывать опыт международных организаций по формированию индикаторов оценки. Помимо методологического инструментария, освоение опыта оценки публичной политики на макроуровне позволяет более гибко формулировать цели внутри страны, соотносить их с общемировыми тенденциями. Международные организации, аналитические центры предлагают индексы, составляют рейтинги, отражающие состояние различных стран как по качеству отдельных политико-управленческих процессов, так и по качеству политики и государственного управления в целом.

Помимо научного интереса, показатели, отражающие качество государственного управления, имеют и политико-экономическое значение: на их основе формируются представления о стране, ее имидж (страны с низкими рейтингами, как правило, ограничены в возможности получать инвестиции, участвовать в различных проектах). Это обуславливает значимость и актуальность исследования.

В конце XX века имел место беспрецедентный рост количества программ помощи и прямых инвестиций развивающимся странам. Так С. Арндт отмечает, что в 1980 году инвестиции составили 10 млрд долларов, в 1996 – 100 млрд, а в 2004 уже 200 млрд долларов США [126, с. 24].

При этом важным мотивом помощи было инициирование и оптимизация экономических реформ в направлении от государственной интервенции к рыночно-ориентированной экономике, самостоятельному привлечению новых инвестиций. Конкуренция стран-реципиентов стимулировала национальные правительства осуществлять меры, которые бы открывали дорогу для новой помощи и инвестиций. Однако эти меры не всегда имели результатом развитие экономики. Значительная часть программ оказались неэффективными. Так, страны Африки, размеры помощи которым с 1970-ых годов неуклонно росли, не демонстрировали видимых результатов развития [127, с. 179].

С накоплением данных, позволивших статистически оценить опыт помощи странам, стало понятно, что качественная помощь – это не только инвестиции и программы. Не менее важно умение эффективно адресно направлять и использовать средства и получать желаемые результаты.

В политической науке и практике начинает активно использоваться категория «хорошее управление», рассматриваемое и как средство достижения развития и как цель развития. Всемирный банк определил «хорошее управление» как «осуществляемую предсказуемо, открыто и осознанно политику принятия решений; бюрократию, следующую профессиональной этике; исполнительную ветвь власти ответственную за свои действия и сильное гражданское общество, участвующее в государственных делах, и все действующие в соответствии с законом» [128, с. 45].

Разные исследователи в числе критериев качества политики государственного управления называют различные характеристики: поддержка правительства, взаимное доверие, легитимность, отсутствие гражданской войны.

Международные организации, аналитические центры также строят показатели, характеризующие отдельные стороны политики и государственного управления. Наиболее часто оценивается демократия (индекс и рейтинги демократизации организации Freedom House, индекс демократизации Т. Ванханена из Университета Хельсинки). Значительный резонанс имеют исследования коррупции (индекс восприятия коррупции организации и Барометр мировой коррупции Transparency International, индексы организации Global Integrity, индекс непрозрачности Pricewaterhouse–Coopers). Значительное внимание политико–управленческим аспектам уделяется при оценке рисков (PRI – Political Risk Index) в том числе политических рисков (Business Environment Risk Intelligence (BERI), International Country Risk Guide (ICRG). Рассматриваются экономические аспекты управления (Индекс экономической свободы организации Heritage Foundation).

В ходе многих из этих исследований важной проблемой было обеспечение достоверности данных. В политической науке получили распространение исследования, ориентированные на поиск корреляций между показателями, предоставляемыми разными организациями [129].

Некоторые организации, например Transparency International, проводят сложные операции с данными, позволяющие повысить уровень их достоверности. Так в индексе восприятия коррупции, наряду с количеством баллов и рангом страны, приводятся также число источников, разница между наиболее высокими / низкими значениями индикаторов, величина стандартного отклонения и доверительный интервал по каждой стране. Ряд организаций не принимают данные от стран, где отсутствует достаточное количество источников информации.

Однако исследования отдельных проблем отражают лишь отдельные стороны государственного управления. Поэтому все более значимыми и резонансными становятся комплексные показатели, позволяющие не только оценить качество государственного управления по отдельным параметрам, но и агрегировать различные показатели, получаемые иногда из одного, а иногда из разных источников.

Можно выделить национальные и межстрановые интегральные оценки качества государственного управления. К методикам первой группы относятся, например, американская программа оценки качества управления (GPP – Government Performance Project); «Стратегии государственного управления – от вступления к интеграции» в Болгарии [130], ДРОНДы (Доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти) в России [131].

Однако исследования этого типа отражают специфику и задачи государственного управления отдельных стран и не подходят для межстранового

сравнения. Межстрановые оценки ориентированы на сравнение стран, вплоть до построения рейтингов. Как правило, осуществляются международными организациями. При этом могут иметь как универсальный характер и применяться ко всем странам мира, либо иметь региональную локализацию.

Одним из самых известных проектов универсальных межстрановых сопоставлений стал проект Всемирного Банка WGI (World governance indicators) [132]. Его исходной целью была оценка перспектив для свободного развития бизнеса в той или иной стране. Критерии и индикаторы для формирования WGI впервые разработали в 1990–ые годы Д. Кауфман, А. Краай, М. Мастрucci. Индикаторы строятся на основе интеграции данных нескольких сотен шкал, полученных в результате исследований в странах мира. Каждая шкала измеряет один показатель государственного управления. После чего, посредством математических процедур обработки, шкалы поэтапно объединяются в шесть индикаторов, на основании которых строятся рейтинги, приобретающие значение от 0 (минимальное) до 100 (максимальное) для каждой страны [129].

WGI включает шесть показателей: право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество регулирования; верховенство закона; контроль коррупции. На базе показателей WGI Институт Всемирного банка разработал интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS). На его основе можно проводить межстрановые сравнения. Рассчитывается каждые два года. Показатель используется в качестве одного из критериев при выделении средств из Фонда развития тысячелетия.

К числу интегральных показателей государственного управления относят также CPIA (Country Policy and Institutional Assessment). Этот показатель является результатом работы по системной оценке качества работы госорганов, начатой Всемирным банком еще в 1970-ых гг. Оценивает факторы, способствующие политике страны и институциональным изменениям для сокращения масштабов нищеты, устойчивому росту и эффективному развитию. CPIA имеет 16 компонентов разделенных на четыре группы. Первые восемь индикаторов, объединенные в блоки А (экономический менеджмент) и В (структурная политика) носят экономический характер. Показатели блоков С (политика социального равенства и включения) и D (управление госсектором и институты государства) оценивают политико–управленческие аспекты. Блок С включает такие параметры, как гендерное равенство, справедливое использование государственных ресурсов. Блок D оценивает управление государственным сектором и институты государства и включает следующие показатели: право собственности и управление, основанное на законе; качество бюджетного и финансового менеджмента; эффективность в мобилизации доходов, качество государственной администрации; транспарентность, подотчетность и коррупция в госсекторе. Все показатели основаны на экспертных

оценках по странам командами банка, которые готовят свои предложения по рейтингам. Для оценки по каждому из критериев используется шкала от 1 до 6 («1» – самое плохое качество, «6» – высшее качество).

Существует два набора индексов CPIA:

1) взвешенная сумма четырех кластеров конкретных показателей, с равными весами своих субкомпонентов.

2) Индекс, который ставит весом 0,68 на управление кластером CPIA и 0,24 к среднему из трех других компонентов.

Показатели CPIA используются в выделении льготных кредитов Международной ассоциации развития (International Development Organization – IDA). Строится Resource Allocation Index (IRAI). Ресурсы IDA выделяются на основе показателей страны в рейтинге. Особое значение имеет индекс IDA специального распределения индекса (ISAI), который основывается на результатах ежегодного постконфликтного показателя (PCPI). Последний показатель, в свою очередь, рассчитывается для стран, имеющих право на исключительные ассигнования IDA.

Еще более заметна оценочная составляющая при проведении региональных оценок. Так в Европе достаточно известной является программа SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), совместная инициатива Организации экономического сотрудничества и развития и Европейского Союза, которая финансируется Европейской Комиссией и Организацией экономического сотрудничества и развития. Задачей SIGMA является содействие совершенствованию системы государственного и корпоративного управления. Она реализуется на основе оценки прогресса реформ по сравнению с первоначальным состоянием в 6 областях: государственная служба; управление разработкой и реализацией политики; управление государственными расходами; контроль за международными финансовыми операциями; внешний аудит; государственные закупки. В основе оценки лежат стандарты ЕС, базирующихся на правилах, директивах, а также лучшем опыте ЕС. Программа касается, как стран, входящих в ЕС, так и государств – кандидатов на вступление. В 1999 г. SIGMA разработала Общую схему оценки, которую принято относить к показателям государственного управления «второго поколения».

На основе программы реализуются стратегии административной реформы практически во всех странах Европейского Союза. SIGMA так же проводит экспертную оценку для стран-кандидатов на членство в ЕС и представляет рекомендации Европейской Комиссии и странам – бенефициарам относительно соответствия их систем государственного управления требованиям, необходимым для членства в Европейском Союзе.

Региональный показатель «Индекс эффективности государственного управления в Африке Мо Ибрагима» [133], рассчитываемый «Mo Ibrahim Foundation» (эта организация занимается поддержкой лучших управленцев в

Африке), строится на основе интеграции статистических данных, оценивает эффективность государственного управления в африканских странах.

При подсчете индекса правительства оцениваются по 88 индикаторам, показывающим уровень услуг, предоставляемых правительствами гражданам. Эти услуги сгруппированы по четырем категориям: безопасность и законность; равноправие и права человека; устойчивые экономические перспективы; человеческое развитие. Подобные задачи решает и рейтинг, составляемый организацией African Peer Review Mechanism (APRM), который имеет целью собрать достоверную информацию.

Таким образом, рассмотрение мирового опыта оценки качества государственного управления международными организациями позволяет выделить такие черты как: использование как статистических данных, так и экспертных оценок при построении индексов, использование информации и оценок, получаемых как от государственных органов, так и от частных лиц, коммерческих организаций, формирование комплексных индикаторов оценки, формирование методик для интеграции различных показателей в единую систему и разработка методик проверки валидности полученных показателей. Все эти приемы могут быть использованы при разработке индикаторов оценки качества государственного управления в частности и публичной политики, в целом, в Республике Беларусь.

3 Особенности и тенденции развития государственных институтов и политических процессов в условиях глобализации

3.1 Беларусь в системе международных отношений

Внешняя политика является одним из главных направлений деятельности любого государства по обеспечению стабильного развития, безопасности и благосостояния страны. Для такого небольшого и транзитного государства как Беларусь сбалансированная и выверенная внешняя политика служит ключевым элементом выработки стратегического политического курса и реализации реального государственного суверенитета.

Становление белорусской государственности, активная работа по разработке перспективных направлений внешней политики, формулирование и выработка механизмов обеспечения национально-государственных интересов, становление белорусской дипломатии протекало в непростой международной обстановке. Геополитические факторы, географическое положение, экспортно-ориентированная структура экономики, ресурсные факторы оказали решающее влияние на выработку базовых постулатов внешнеполитической доктрины, выбор методов её реализации и определение перспектив нашей страны в будущем мироустройстве.

Национально-государственные интересы Беларуси представляют собой солидарное и консолидированное мнение общества и государства по основным жизненным вопросам, но главным образом по вопросам развития и безопасности. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь до 2020 года определяет их как «совокупность потребностей государства по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать конституционные права, свободы, высокое качество жизни граждан, независимость, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие Республики Беларусь» [134, с. 9]. Национальные интересы служат основными ориентирами для политических действий в международных отношениях, в какой бы форме они не осуществлялись. На сущность и содержание национальных интересов оказывает воздействие внутреннее состояние государства и общества, а также состояние внешнего мирового порядка на данный исторический и политический момент.

Беларусь – это транзитное государство, находящееся на стыке интересов больших геополитических игроков. При этом внутренние возможности республики ограничены и в демографическом, и в структурном, и в ресурсном планах. С учетом этого, белорусское государство в своих действиях стремиться избегать участия во внешних конфликтах, проводить сбалансированную многовекторную политику, продвигать свои интересы путем участия в деятельности международных организаций, двухсторонних и многосторонних контактах, интеграционных проектах. Беларусь защищает свои национально–государственные интересы путем наращивания международного авторитета и влияния.

Для этого наша страна широко использует дипломатию и предоставляемые ею возможности, а также механизмы «мягкой силы», которые все больше проникают во внешнеполитическую деятельность белорусского государства.

Согласно трактовке американского политолога, ведущего эксперта по международным вопросам Джозефа Ная, «мягкая сила» – это способность получать желаемые результаты в отношениях с другими государствами за счет привлекательности собственной культуры, ценностей и внешней политики, а не принуждения или финансовых ресурсов [135].

Однако, «мягкую силу» или *soft power* можно трактовать не столько как дополнение к «традиционной силе», но главным образом как долгосрочную политическую деятельность государственных и общественных институтов и организаций, как в рамках традиционной дипломатии, так и за её пределами, предназначенную для защиты и реализации своих национальных интересов путем создания узнаваемого и позитивного образа государства на международной арене и формирования в других стран дружественно настроенных влиятельных сообществ.

Следует отметить, что, несмотря на появление термина «мягкая сила» только в конце XX в., данные методы широко использовались и ранее. Так, после революции

1917 г. традиционные методы дипломатии оказались неэффективными, поэтому большевики дополнили их другими, способными непосредственно повлиять на общественное мнение за рубежом. Главным орудием большевиков стала «культурная пропаганда», являвшаяся частью «огромного комплекса идей, методов, учреждений, которые составляли невиданный в истории пропагандистский механизм, созданный после революции в СССР» [136, с. 225].

Известные интеллектуалы стран Западной Европы, приезжавшие после революции 1917 г. в Советскую Россию, либо левые интеллектуалы, перешедшие на сторону большевиков, использовались советской властью для пропаганды их идей в войсках интервентов, в редакционных и пропагандистских целях в Народном Комиссариате иностранных дел и Коминтерне. Вместе с первыми советскими дипломатами способствовали формированию положительного имиджа молодого государства за рубежом, принимали участие в установлении внешнеэкономических связей и признании РСФСР. «Культурная пропаганда», благодаря западным интеллектуалам, доносившим информацию о молодом государстве до общественного мнения своих стран, была направлена на формирование положительного образа нового государства за рубежом, тем самым укрепляя репутацию большевиков [137].

Процессы демократизации второй половины XX в., затронувшие страны Восточной Европы и постсоветского пространства, привели к изменению способов достижения политических целей, усилению роли негосударственных субъектов в решении международных проблем и к модернизации форм и методов работы внешнеполитических ведомств. Одними из наиболее популярных методов стали методы «мягкой силы».

Мягкая сила – это целенаправленная работа в мировом информационном пространстве с использованием возможностей СМИ, различных гуманитарных и культурных обменов и площадок (*культурная и гуманитарная дипломатия*), дипломатических контактов и работы дипломатических представительств, Интернета с целью создания и продвижения своего образа реальности, своего символического ряда, который в той или иной степени будет ассоциироваться с государством, вызывая эмоционально–чувственную реакцию.

При этом ценностные и идеологические убеждения объекта воздействия могут и не затрагиваться, оставаясь неизменными. Механизм «мягкой силы» направлен, в первую очередь, на формирование положительной эмоциональной атмосферы вокруг страны и государства, что облегчает возможности по влиянию, убеждению, продвижению интересов.

В арсенале мягкой силы есть множество различных технологий, стратегий и механизмов, делающих её чрезвычайно эффективной в долгосрочной перспективе. Сюда можно отнести, например функционирование открытых международных систем образования – (*«Болонский процесс»*) – предусматривающих свободный

обмен людьми и знаниями, при этом с наличием единых образовательных стандартов, системно формирующих однотипное восприятие реальности. Стоит упомянуть и культурный обмен с продвижением своей продукции – кино, телевидения, СМИ и т.д. внедряющих в подсознание людей определенные культурные коды, а также имиджевые акции политических деятелей, деятельность НКО и НГО и др. Выбор этих механизмов и стратегий зависит от внутренних возможностей государства и обусловлен её геополитическим положением.

Политическое руководство Беларуси использует механизмы «мягкой силы» по нескольким направлениям. Первое – это создание положительного образа страны (имиджа) и его продвижение в мировом информационном пространстве и информационном пространстве других стран. Главным образом, это выражается в декларируемых в международных контактах и на площадке ООН официальными должностными лицами и уполномоченными структурами, в первую очередь МИДом, принципов внешнеполитической доктрины государства. Международная активность Беларуси призвана, в первую очередь, обеспечивать безопасность государства и защиту национальных интересов от любых внешних вызовов и угроз, содействовать формированию благоприятных условий для стабильного экономического развития страны и повышения благосостояния граждан.

Важным условием является равноправная интеграция Беларуси в мировое политическое, экономическое, культурное пространство. При выстраивании диалога и взаимовыгодного сотрудничества с государствами–партнерами, Беларусь руководствуется принципами прагматизма и последовательности, взаимного уважения, равноправия, невмешательства во внутренние дела, отказа от давления и принуждения. Беларусь позиционирует себя как нейтральное, безъядерное государство, твердо придерживающееся принципов дипломатического урегулирования конфликтов на основе принципов международного права.

Второе направление – это повышение авторитета и роли государства в международных делах. Например, путем осуществления посреднических миссий в разрешении конфликтов. В частности, организация и участие в переговорах в Минске по конфликту в Украине, где Беларусь выступила в роли инициатора переговоров и обеспечила их дипломатическое и организационное сопровождение, что сделало страну не только более узнаваемой, но и способствовало повышению авторитета, в первую очередь на европейском континенте. Кроме того, Минск стал местом регулярных встреч контактной группы по переговорам, а выражение «Минские соглашения» в мировом информационном пространстве стало нарицательным.

На повышение авторитета страны также влияет сила привлекательности успехов культуры, образования, талантливой дипломатии, логической убедительности аргументов в ходе переговоров, спортивных успехов, технических достижений и т.п. Примером могут служить широко рекламируемые успехи

белорусских спортсменов на зимней Олимпиаде в Сочи в 2014 году. В этом сила мягкого влияния, а главное – эффективность и наличие долгосрочных результатов.

В Беларуси с каждым годом неуклонно возрастает потенциал «мягкой силы». Так, Беларусь всегда последовательно выступала за расширение и усиление интеграционных процессов. Как отмечал Президент Беларуси А. Г. Лукашенко в 2011 году: «Сегодняшний континентальный и даже трансконтинентальный финансовый кризис, только усиливающий мировые неопределенность и хаос, ясно подсказывает: главные «противовесы» кризису — формирование емкого общего рынка и баланс интересов. Создание серьезных объединительных союзов — верный шаг к стабильному миру. Значит, без интеграции нельзя. Для Беларуси глубокая, продуктивная интеграция с наиболее близкими соседями была, есть и будет естественным путем развития. Два референдума, проведенных в нашей стране в первой половине 90-х годов, абсолютным большинством населения дали власти четкий мандат на интеграцию.

На объединительных принципах строились ОДКБ и ЕврАзЭС. И то, что у нас существует несколько межгосударственных образований, — это тоже нормально. Мы ищем, нащупываем те механизмы, которые удовлетворяли бы интересам всех участников. И главное, реально работали на наших людей» [138].

Важным институциональным аспектом выступает формирование наднациональных структур, создающих единое интеграционное пространство. Первым объединением на постсоветском пространстве стало, созданное в 1992 г., СНГ, которое долгое время было предназначено для сохранения экономических и политических связей и оставалось во многом «дискуссионной площадкой» для стран-участниц [139].

Ключевым направлением внешнеполитической деятельности Республики Беларусь и важнейшим компонентом взаимоотношений с государствами-участниками СНГ является сотрудничество в гуманитарной сфере. Развитие взаимодействия в этой области на современном этапе осуществляется не только с помощью государственных институтов, но и при активном участии институтов гражданского общества, общественных объединений, фондов и прочих неправительственных организаций.

Одним из таких институтов народной дипломатии на постсоветском пространстве является Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества (МФГС) государств-участников СНГ, в рамках которого успешно осуществляется взаимодействие стран Содружества в гуманитарной сфере.

Гуманитарное сотрудничество на постсоветском пространстве имеет большие резервы для плодотворного взаимодействия в области образования, науки, спорта, здорового образа жизни, туризма, молодежного сотрудничества, социальной защиты и информации. За время работы фонда было инициировано и реализовано более 250 проектов, наиболее востребованные из которых приобрели статус постоянно

действующих: Форум творческой и научной интеллигенции государств–участников СНГ, «Содружество дебютов», «Звезды Содружества», летние школы и курсы для молодых ученых, Международный союз поисковых отрядов СНГ и другие [140]. Гуманитарное взаимодействие способствует не только углублению взаимопонимания между народами стран Содружества, сохранению общего культурного наследия, развитию научно–образовательных возможностей, но и содействует формированию положительного образа Беларуси, как на региональном уровне, так и на международной арене, что не всегда достижимо иными средствами и в других сферах деятельности.

Приоритетным направлением всегда являлась экономическая интеграция на постсоветском пространстве. Экономическая привлекательность интеграции в условиях функционирования глобальной экономики повышает возможности для стабильного роста, обмена технологиями, формирования емких рынков и т.д. Само по себе усиливающееся структурное сближение экономик не только в ближнем, но и в дальнем зарубежье, создающее условия для роста, является проявлением мягкой силы и, если так можно выразиться, повышает стоимость экономического потенциала государства в глазах потенциальных инвесторов и других участников экономических процессов.

Принципиальное значение для нашего государства имеет обеспечение защиты прав и свобод его граждан за границей, сохранение белорусского этноса за пределами страны.

Третье направление – это формирование влиятельных сообществ, лоббирующих и продвигающих интересы Беларуси в других странах. В первую очередь, это налаживание контактов с диаспорами, гражданами и выходцами из Беларуси, постоянно проживающими за границей. Необходимо заметить, что диаспора является важным механизмом защиты и продвижения интересов белорусского государства на международной арене. Однако, тенденция такова, что число людей, проживающих на территории соседнего государства и идентифицирующих себя как представители белорусского народа, с каждым годом сокращается. Поэтому для Республики Беларусь важно сохранить необходимые связи с диаспорой во имя выгоды всего белорусского народа. В обратном случае, не имея достаточно крепких связей с ней и постоянного притока новых эмигрантов, диаспора, ассимилируясь, исчезнет, что, в свою очередь, негативно скажется на имидже белорусского государства.

Республика Беларусь, как и многие государства мира, имеющие диаспоры, реализуют специально разработанные программы, рассчитанные на всестороннюю поддержку соотечественников, проживающих за рубежом. Еще в мае 1993 г. Постановлением № 354 Совета Министров Республики Беларусь была одобрена государственная программа «Белорусы в мире», целью которой является содействие укреплению духовных и культурных связей граждан Беларуси с

соотечественниками, проживающими за рубежом [141]. Принятие данной Программы, с одной стороны, стало свидетельством готовности государственных властей Беларуси защищать права и интересы представителей своего народа, проживающих в иной стране, в рамках международно-правовых норм и процедур. С другой стороны, национальный интерес Беларуси состоит в проведении такой политики, которая бы позволила более полно использовать культурный, научный и экономический потенциал белорусов зарубежья на благо всего белорусского народа.

Еще одно направление – работа через совместные НКО и НГО. Например, организация постоянно действующих бизнес-форумов – Белорусско-французский бизнес-форум и Постоянная белорусско-французская комиссия по экономическому сотрудничеству и т.д.

Работа через посольства и консульства по организации неофициальных контактов и формированию устойчивых связей с представителями политической, культурной и т.д. элиты страны пребывания.

Таким образом, на сегодняшний день, Республика Беларусь – состоявшееся устойчивое суверенное государство, полноправный член мирового сообщества, проводящее независимую внешнюю и внутреннюю политику, основанную на понимании и защите национально-государственных интересов страны всеми возможными способами и средствами, в рамках системы международных институтов и организаций, права, дипломатии, взаимовыгодного сотрудничества с другими странами.

3.2 Глобальная политика безопасности: вызовы и угрозы для Республики Беларусь

Современный мир характеризуется интенсификацией международных конфликтов, главной особенностью которых является упреждающий характер военных действий. В международном дискурсе стираются границы между обороной и защитой национального интереса, что в реальной политике выражается в переходе от политики обороны к политике безопасности. Переход к политике безопасности не означает отказ от обороны как сущности защиты, но меняет характер этой обороны. Речь идет о том, что в современной международной ситуации угрозы и опасности национальным интересам легитимируют реализацию политики национальной безопасности на внешних территориях. Причем эта политика требует постоянной реализации, даже если нет непосредственной необходимости в обороне. Политика защиты национальных интересов группы современных государств (страны НАТО) реализуется как интенция на защиту. Это означает на практике переход от войны как реакции на агрессию к войне как профилактике безопасности. Особенность современной международной ситуации в том, что упреждение войны выступает предлогом и способом легитимации вторжения.

Глобальная политика безопасности «требуется активного и постоянного формирования внешней среды». Это формирование и есть, по мнению исследователей М. Хардта и А. Негри, современная война в широком понимании. В современном порядке стирается различие «между войной и политикой» [142, с. 35, 74, 24], меняется сущностное измерение войны. Война направляется на формирование глобальной общественной жизни. Современные войны «не сосредоточены на территориальных завоеваниях», а ориентированы на противодействие территориальным «инфильтрациям» [143, с. 330].

Территория имеет значение не в геополитическом измерении, а в политико-идеологическом. Выход на управление субъективностями становится первостепенной задачей современных войн. М. Хардт и А. Негри считали, что меняются и функции современного солдата. Теоретики не детализировали эти функции, лишь фиксировали, что в современной войне есть потребность в доминировании «по всему спектру». Военная сила сочетается с «социальным, экономическим, политическим, психологическим и идеологическим контролем» [142, с. 75, 64].

Глобальная политика безопасности есть новая имперская политика реализации интересов транснационального капитала, для которого определенная государственная принадлежность территории не имеет значения. Для транснационального капитала важна сама возможность реализации капитала без какой-либо политической привязки к нации, этносу, географии. Транснациональный капитал действует в глобальном неолиберальном порядке. Невозможность реализации капитала на какой-либо территории свидетельствует о независимости, не включенности этой территории в глобальный порядок. Однако это не означает, что территория независимого государства в реализации имперской политики будет насильно включена в государство-агрессор. Исследователь К. Оффе отмечал, что в условиях современного капитализма имеет место нивелирование значения военной оккупации, которая уступила место экономическим и политическим механизмам. В результате потеря национального суверенитета вполне возможна при «сохранении полностью мирных отношений» с империалистическим агрессором [144].

В современных условиях на первый план в достижении целей глобальной политики выходят другие методы. Речь идет о таких механизмах, как установление определенных правил международной торговли, а также системы кредитования («кредитный империализм») [145].

В результате это приводит к национальному долгу в виде «долговой ловушки». Среди применяемых технологий выделяется также управление и манипулирование кризисами, что есть «тонкое искусство продуманного перераспределения богатства от бедных стран к богатым» [146, с. 38].

Завоевание территорий есть проявление крайней формы борьбы за возможность реализации транснационального капитала на территориях, уже

включенных в капиталистический оборот с точки зрения имперской логики. В такой ситуации новые границы становятся границами транснациональных «предприятий», а не суверенных государств.

М. Хардт и А. Негри для описания современной глобальной политики безопасности предлагали аналогию с функционированием полиции. Речь шла о том, что имеет место устранение различия между «армией и полицией» [142, с. 36]. Это обусловлено тем, что вмешательство государства–агрессора в то или иное независимое государство направлено на поддержание его внутреннего порядка. Именно полиция является инструментом наведения внутреннего порядка в рамках государственного суверенитета. Полиция обладает правом на применение легитимного насилия. Эти особенности полиции транслируются в современном капитализме на международные отношения.

Идеология капиталистического универсализма позволяет государствам–агрессорам позиционировать себя как гарантов глобального порядка в интересах человечества. Поэтому эти государства действуют, в большей степени используя инструмент легитимности, а не легальности. В рамках современного международного права политическая борьба за признание агрессивных действий легальными изначально проигрышна. Поэтому на первый план выходит необходимость массовой поддержки и обоснования возможности агрессивных действий вне поля международного права. Полицейская деятельность государств–агрессоров на международной арене не регулируется правовыми нормами, поэтому нужна легитимация на основе апелляции к правам и свободам человека, защите демократии, угрозам человечеству и т. д. Получается, что функционирование «государств–полицейских» есть результат не правового положения, а международного статуса государств. Этот статус не зафиксирован в правовом поле, но психологически воспринимается населением многих стран как обоснованный.

Современная логика глобального порядка существенно осложняет реализацию государственного суверенитета. Глобальный порядок есть глобальная система, которая конструирует мировое пространство своим внутренним пространством. Если традиционно «враг» мыслился как внешняя сила, которая несет угрозу национальному суверенитету, то в современном глобальном порядке любой «враг» для государств–агрессоров легитимируется как внутренний «враг».

Такая ситуация осложняет возможность правового и политического определения международного конфликта в рамках противостояния государственных суверенитетов. Государства–агрессоры стараются представить международный конфликт как противостояние «неправильному» режиму, который лишается в политике государств–агрессоров своего суверенного статуса. Раз глобальный порядок не имеет внешнего пространства, то он не имеет внешних суверенитетов. Все государственные суверенитеты являются частью глобального суверенитета, а, следовательно, все «неправильные режимы» есть отклонения от функционирования

глобального порядка. Цель государств–агрессоров – вывести неугодный режим из модуса межгосударственных отношений. Это делается для того, чтобы не дать возможность неугодному режиму апеллировать к международным правовым механизмам. Конфликт с неугодным режимом должен предстать в международных отношениях как противостояние универсальной глобальной эффективности и деструктивных элементов, которые не могут находиться под защитой международного права, обеспечивающего глобальный порядок. По сути своей из международных отношений изымается модель «субъект–субъект». На смену этой модели приходит – «субъект–объект». Если в глобальном пространстве противостояние и имеет место, то только как противостояние глобального «полицейского» и «преступника». Все это дает возможность государствам–агрессорам представить действия по подавлению альтернативных моделей развития как «справедливые» войны. В современном политическом дискурсе возрождается идеологема «справедливой войны». Война универсализируется, преподносится политиками как требование защиты интересов человечества.

Анализируя конкретные механизмы, позволяющие получить государствам–агрессорам легитимное обоснование своих действий, необходимо обратить внимание на деятельность неправительственных организаций. Если деятельности неправительственных организаций недостаточно для легитимации вмешательства, то используется такой эффективный инструмент воздействия на массовое сознание как искусственное конструирование образа «врага». Одним из таких образов является международный терроризм. Реально существующая проблема современного терроризма используется в специфических интересах государств–агрессоров и под «именем борьбы с террором» разворачивается политика империализма [147, с. 351].

Международный терроризм оказался действенным инструментом политики в рамках современного глобального порядка; создается ряд политических и идеологических возможностей для применения манипулятивных технологий. Во–первых, терроризм «не позволяет идентифицировать противника и реально оценить опасность» [148, с. 13].

Международный терроризм не институционален, не имеет четкой национальной привязки. Это важно для государств–агрессоров, потому что позволяет «обнаружить» международный терроризм на любой территории. Терроризм становится «мобильным» средством криминализации неугодных режимов. Во–вторых, международный терроризм идейно размыт. Возникает возможность определить как террористическую любую неугодную глобальному порядку практику и идеологему. В современной войне с террором имеет место «развертывание образов и дискурс шума» [149, с. 401]. В–третьих, образ «врага» существует как необходимый и быстрый предлог для вмешательства. В современном порядке «враг должен быть мыслительной схемой», которая позволяет навязывать постоянную «потребность в безопасности». Другими словами, в информационной

среде «враг» должен присутствовать в большей степени, чем в объективной реальности. Парадокс современного глобального порядка в том, что постоянный дискурс об угрозах есть средство стабилизации глобального порядка. Наличие «врага» и постоянная потребность в безопасности оправдывает постоянную военную активность государств–агрессоров на собственной территории и за рубежом. В–четвертых, терроризм легитимирует потребность в укреплении «оборонительного» комплекса государства. Исследователь К. Нэбб даже ввел понятие «террористический спектакль» для характеристики применяемых манипулятивных технологий, связанных с укреплением власти государства [150, с. 92].

В современных международных отношениях большое распространение получили и проекты «демократического» строительства. Все современные имперские войны реализуются на основе идеологемы становления демократии. Констатируем, что демократизация выступает лишь предлогом для построения такого государственного режима, который должен функционировать как составная часть в «глобальном политическом теле».

Идеологема демократизации выступает инструментом легитимации вмешательства. Однако для эффективной реализации политики демократизации необходимо искусственно создать международный политический дискурс о недемократическом функционировании неудобного режима, необходимы «факты». Достигается это через деятельность неправительственных организаций, а также через искусственное создание демократической оппозиции. Политическая и финансовая поддержка оппозиционных структур по всему миру стала одним из направлений глобальной политики государств–агрессоров.

В современном глобальном порядке демократизация является инструментом внешнего управления государствами. «Экспорт» демократии и технологии выборов сводятся к политической элитизации удобных государствам–агрессорам активистов и их продвижению на управленческие должности. Это дает возможность контроля над принятием политических решений, что свидетельствует о той или иной степени потери государственного суверенитета. Демократизация сопровождается дестабилизацией государства, что проявляется не только в экономической «шоковой терапии», но и в разрушении гражданского согласия. Гражданское сопротивление выгодно для имперской политики тем, что позволяет дифференцировать конфликт, перевести его из международной плоскости в рамки внутригосударственного противостояния. К. Нэбб отмечал, что «фрагментирование эксплуатируемых на множество узких групповых интересов» есть способ манипуляции, позволяющий направить «энергию» толпы «склоки друг с другом» [150, с. 90].

Широкое понимание современных войн тесным образом связано с всемирной стандартизацией образа жизни (потребностей, ценностей). Проблематика вестернизации должна быть рассмотрена в контексте глобального культурного и информационного империализма. Как писал исследователь И. Месарош, «вопрос

культурной глобализации неотделим от антагонизмов современного империализма» [151]. Этот процесс исследуется по следующим направлениям: воздействие массовой информационной пропаганды; идеологизация достоинств западного образа жизни; использование различных, но в первую очередь «гуманитарных» каналов в процессе насаждения ценностей и идеалов.

Республике Беларусь как независимому государству приходится функционировать в условиях глобальной политики безопасности. Угроза потери национального суверенитета и включения в глобальный порядок на заранее проигрышных условиях есть реальность белорусской политики. отождествление государственной независимости только с целостностью границ не отвечает вызовам современности. В глобальной политике «граница» перестает рассматриваться как геополитическая категория и быть маркером определения государственного суверенитета. Современный мир – это мир без границ в том понимании, что категория «граница» приобрела конъюнктурный характер. Она начала использоваться как инструмент политического влияния, призванный обозначить не черту между «глобальным порядком» и «не глобальным порядком», а пунктир внутри нового имперского пространства, демонстрацию намерений к активным (в том числе военным) действиям со стороны государств–агрессоров.

Все это позволяет утверждать, что внутренняя и внешняя политика белорусского государства, которое стремится сохранить свой суверенитет и защищать национально–государственные интересы, требует в таких условиях особого политического искусства и умения приспосабливаться к ситуации, в том числе через поиск способов, позволяющих «замаскировать» свою альтернативную практику под составную часть глобального имперского воспроизводства.

3.3 Концептуальные основания формирования и развития российско-белорусских отношений

Интеграционные процессы на постсоветском пространстве протекают в условиях подлинного кризиса идентичности. Дискредитация и крах советского проекта, всплеск национализма в бывших союзных республиках – все эти факторы осложняют взаимодействие между новыми независимыми государствами, возникшими после распада СССР. Объективная экономическая и геополитическая взаимозависимость постсоветских государств подталкивает к поиску новых интеграционных моделей, однако наполнить их новым позитивным идеологическим содержанием оказывается не так–то просто, что, в свою очередь, обуславливает пробуксовку интеграционных процессов в бывшем СССР.

Для Республики Беларусь интеграция на постсоветском пространстве означает в первую очередь выстраивание отношений с Россией, с которой нас связывают не только основные экономические и технологические цепочки, но и многовековой

опыт совместного проживания в общих политических образованиях, а также глубокие историко-культурные связи. Белорусско–российские отношения не могут не быть эмоционально окрашенными, и фактор идентичности в контексте белорусско-российской интеграции приобретает особенное значение.

Оценки и интерпретации российско–белорусских отношений (как в исторической ретроспективе, так и на текущем этапе) разнятся в зависимости от политико-идеологических пристрастий. Разброс мнений варьирует от радикальных последователей национализма, утверждающих непримиримый национально–культурный антагонизм между Беларусью и Россией, до сторонников западноруссизма, считающих белорусов неотъемлемой частью «триединого русского народа» наравне с велико- и малорусами (украинцами).

Столь несхожие интерпретации российско-белорусских отношений закономерно порождают несхожие и даже взаимоисключающие образы белорусов как национального сообщества. Это навело ряд исследователей на мысль о расколотости и фрагментированности белорусского культурно–политического пространства. Н. Лещенко пишет о феномене «неосоветского» сознания, которое наследует традициям БССР (в т.ч. и в ориентации на политико–культурный союз с Россией) и противостоит носителям прозападной «национальной» идеи [152]. Историк О. Г. Буховец пишет о борьбе между западноруссизмом и белорусским национализмом за правообладание на белорусский национальный дискурс, а также о неочевидности исхода этой борьбы [153]. О противостоянии прозападного национализма и сторонников политического союза восточных славян на культурно-цивилизационной основе пишут В. А. Мельник и И. Я. Трещенок [154; 155].

Однако причины подобного национально-идеологического разброда остаются до конца не выясненными: авторы либо ограничиваются констатацией наличия такого раскола, либо выступают с идеологически ангажированных позиций, что приводит к ранжированию альтернативных национально–политических концепций на «свои» и «чужие», «правильные» и «неправильные».

Говоря об альтернативных концепциях российско-белорусских отношений, мы будем иметь в виду «прозападный» белорусский национализм и западноруссизм как наиболее удобные для анализа «идеальные типы», поскольку все прочие варианты так или иначе укладываются в спектр между этими двумя идеологическими полюсами.

Западноруссизм в «чистом» виде в современной Беларуси практически отсутствует, поскольку за период советской власти эта идеология была основательно дискредитирована как «шовинистическая» и отрицающая существование самостоятельной белорусской нации. Тем не менее, все «пророссийские» идеологические построения и по сей день основываются на западнорусском дискурсе, апеллирующем к эксклюзивной культурно–цивилизационной близости восточнославянских народов. Однако сама тема западноруссизма остается во многом

табуированной, что не позволяет осмыслить это явление должным образом. Между тем, адекватное осмысление феномена западноруссизма позволяет по-новому взглянуть на всю схему национального генезиса белорусов.

В современной Беларуси о западноруссизме распространен стереотип как об официозной имперской идеологии, направленной на ассимиляцию белорусов. Действительно, сторонники западноруссизма в своем большинстве были лояльными верноподданными Российской империи и православными монархистами по убеждениям. Вместе с тем, нельзя не обратить внимания на то, что в западнорусских текстах нередко, пусть и очень осторожная, но критика имперских властей, причем критика, указывающая на противоречивость и непоследовательность политики по поддержке «русских элементов» в крае. Основным недостатком имперской политики, по мнению западноруссов, было стремление к компромиссу с польской аристократией, в том числе ценой уступок в национально-культурном влиянии на белорусское население. Так, все западнорусские авторы согласованно отмечают, что именно под властью России своего пика достигла полонизаторская тенденция на белорусских землях (вплоть до 1830-х гг.). Указываются многочисленные факты полонофильства и нерадения за «русское дело» со стороны имперского чиновничества, а также попытки достичь неприемлемого, с точки зрения западноруссизма, компромисса с поляками уже после того, как доктрина «русского дела» стала доминирующей в российской политике. Таким образом, было налицо определенное несоответствие ожиданий западноруссов и реальных действий имперских властей. Это позволяет утверждать, что западноруссизм был не результатом обдуманной политики Российской империи, а гражданской инициативой снизу, и интересы этого гражданского движения и империи были далеко не всегда тождественны.

Представление о западноруссизме как о национальном движении, возникшем внутри белорусского общества, заставляет нас пересмотреть схему белорусского национального генезиса, в соответствии с которой обособление белорусов от прочих восточных славян в качестве самостоятельной этнополитической группы произошло уже в 14–15 вв. Очевидно, полного этнополитического обособления не было и в XIX в. Объяснено это может быть тем, что земли древней Руси, несмотря на многовековое политическое разделение, сохраняли достаточно высокую культурно-информационную связность «поверх» государственных границ. Благодаря этому поддерживалось представление о восточных славянах как о едином «русском народе», пусть и живущем в разных государствах. По мере нарастания политико-культурного давления со стороны католиков и униатов, в православной среде Речи Посполитой получала поддержку идея не только культурно-религиозного, но и политического единства восточных славян, центром притяжения которых становилось Московское государство. В XIX в., после присоединения белорусских земель к России, эта идеология окончательно оформилась в виде западноруссизма.

Утверждение о том, что восточнославянские земли в значительной степени сохранили культурно–информационную связность после распада киевской государственности, опрокидывает ставшую традиционной схему национального генезиса белорусов. Эта схема напрямую увязывает формирование белорусов как самостоятельной культурно–исторической общности, обособленной от остальных восточных славян, со становлением Великого Княжества Литовского. Здесь срабатывает логика т.н. «государственнического» детерминизма, когда формирование тех или иных национальных групп ставится в прямую зависимость от государственных образований, существовавших на данной территории в тот или иной период. Однако европейская история знает немало примеров, когда культурно–информационные пространства, на основе которых формировались национальные общности, далеко не всегда совпадали с реальными политическими границами. Наиболее яркими примерами здесь являются Германия и Италия, земли которых на протяжении столетий оставались политически раздробленными и объединились в национальные государства лишь в XIX в. Однако, несмотря на политическую децентрализацию, эти земли поддерживали активные экономические, политические и культурные связи. Это обеспечивало интенсивное перемещение людей и информационный обмен и способствовало формированию общенациональной культуры и выработке универсального наддиалектного языкового стандарта. В частности, важным механизмом формирования общегерманского национально–политического сознания стали институты Священной Римской империи. В результате, к XVII в. прочность немецких национально–политических связей оказалась такова, что, несмотря на отсутствие единой государственности, их не смог разрушить даже протестантский религиозный раскол.

Этнополитические процессы на восточнославянских землях имеют немало как сходств, так и особенностей по сравнению с итало–германской ситуацией. Киевская Русь, подобно Священной Римской империи, представляла собой аморфную конфедерацию княжеств, нередко оказывавшихся во враждебных отношениях друг к другу. Тем не менее, культурно–политические связи между княжествами, а также наличие таких интегрирующих институтов, как великокняжеский престол и церковь, способствовали формированию на базе восточнославянских племен древнерусской этнополитической общности («древнерусской народности»), обладавшей единым культурно–информационным пространством и универсальным наддиалектным языковым стандартом. Очевидно, если бы Древняя Русь устойчиво развивалась по примерно тому же сценарию, что и Священная Римская империя, эта этнополитическая общность постепенно трансформировалась бы в единую нацию, и, таким образом, белорусы, русские и украинцы не сложились бы как отдельные народы (впрочем, на наш взгляд, об их окончательном национальном размежевании нельзя говорить даже сегодня).

Однако геополитическая катастрофа в виде монголо–татарского нашествия обрушила неустойчивую конструкцию Руси и привела к включению отдельных древнерусских земель в новые государственные образования – Великое княжество Литовское (впоследствии – Речь Посполитую) и Московское государство. Разумеется, новое государственно–политическое размежевание не означало автоматического «умирания» общерусской идеи и формирования новых восточнославянских этнополитических общностей – белорусской, русской и украинской. Еще долгое время и в Москве, и в Вильне Русь рассматривалась как единое этнополитическое пространство, и оба политических центра вели борьбу за доминирование на этом пространстве. О сохранявшейся в «послекиевский» период политической связности Руси свидетельствуют многочисленные браки литовских и русских княжеских родов (в т.ч. московских Рюриковичей), а также регулярные переходы удельных князей из литовской в московскую службу и наоборот.

Однако Великое княжество Литовское втягивается в союз с Польшей, что обуславливает постепенное накопление культурно–политических, языковых и мировоззренческих различий между восточнославянским населением Московского и литовско–польского государств. В то время, как Московское государство развивалось в направлении монархического абсолютизма, а в политико–культурной области долгое время придерживалось «православного изоляционизма», в ВКЛ получал развитие феодальный (шляхетский) парламентаризм, а местное «русское» население оказалось в ситуации культурной открытости западному миру и перенимало многие черты западноевропейского уклада жизни. Накапливались и этноязыковые различия: восточнославянское пространство все отчетливее распадалось на три этнографические зоны.

Но, несмотря на произошедшие изменения, «общерусский» пласт культуры оставался значимым в сознании восточных славян, что способствовало поддержанию образа Руси как некоего культурно–исторического и религиозного единства, а также обеспечивало определенный культурно–информационный обмен между политически разделенными частями Руси. Например, М. В. Дмитриев указывает на тесную взаимосвязь культурных процессов в православных традициях Московской и Литовской Руси, а О. Б. Неменский отмечает значимую роль, которую играли в политико–культурной жизни Литвы эмигранты из Москвы, бежавшие от террора Ивана Грозного (в т.ч. знаменитый князь Андрей Курбский) [156, с. 12]. Поэтому нет ничего удивительного, что православная общественность Речи Посполитой, начав испытывать притеснения со стороны католиков и униатов, обратилась за защитой в Москву, апеллируя к идее культурно–религиозного родства восточных славян – русичей.

Вместе с тем, накопившиеся культурно–исторические различия между группами восточных славян не могли не осложнить их взаимную интеграцию в рамках Российской империи. С аналогичными проблемами столкнулись также

Германия и Италия в ходе своего национально–политического объединения. Историко–культурная пестрота земель, обусловленная длительной политической раздробленностью, становилась существенным препятствием на пути национальной консолидации, порождая многочисленные конфликты и недоразумения. В результате в Италии до сих пор сохраняется заметная напряженность между севером и югом страны, а Германия так и не смогла объединить в своем составе все германоязычные земли: «за бортом» немецкого государства остались карликовые периферийные образования, такие, как Лихтенштейн и Люксембург, а также Австрия и германские земли Швейцарии. Кроме того, здесь существовал проект этнокультурного обособления северных групп немцев путем развития самостоятельного (нижненемецкого) литературно-языкового стандарта. (По сути, такого рода обособление произошло в Нидерландах, где местный диалект, близкий к нижненемецкому, развился в самостоятельный литературный язык).

Аналогичным образом, у общерусского объединительного проекта под эгидой Москвы и Петербурга в Беларуси и Украине нашлись свои оппоненты, причем эта оппозиция могла проявляться в разных формах. В наиболее умеренном варианте она не предполагала отказа от идеи общерусского единства, однако требовала более либеральной организации политического союза восточных славян, с учетом культурно–исторических особенностей отдельных земель. Подобные взгляды высказываются в статье историка Н. И. Костомарова «Две русские народности» [157, с. 35].

Однако постепенно многие общественно–политические деятели Беларуси и Украины дрейфуют от этой умеренной позиции, которую можно охарактеризовать как автономизм или региональный патриотизм, в сторону еще более радикального переосмысления отношений между восточными славянами. Таким образом, в XIX в. в Беларуси сформировались две версии национальной идентичности: западноруссизм, поддерживаемый сторонниками национально–политической консолидации восточных славян вокруг Российской империи, и белорусский национализм, возникший в среде, разочарованной российским политико–культурным доминированием или не принявшей его. Эти национально–политические идеологии, будучи взаимно исключаящими по своим установкам, оказались в состоянии острой конкуренции и вражды.

Существенные коррективы в ход этого противостояния внес советский период. В своей позиции по национальному вопросу большевики руководствовались классовой теорией, перенося концепцию классовой борьбы и на национальные отношения. Как и классы, нации подразделялись большевиками на угнетаемые (т.е. объекты колониальной эксплуатации) и угнетающие (империалистические нации, эксплуатирующие колонии в своих эгоистических интересах). В связи с этим национальные движения «угнетаемых» наций оценивались как по определению прогрессивные и ориентированные на социалистическую революцию, поскольку

основной задачей таких движений является устранение капиталистической эксплуатации со стороны наций–угнетателей. Соответственно, национализм «угнетающих» наций был в большевистской трактовке ни чем иным, как явлением сугубо реакционным, направленным на поддержание и укрепление колониальной эксплуатации. Исходя из этого, задачей социалистической революции является поддержка национальных движений угнетенных народов и борьба с реакционным национализмом империалистических наций. Применительно к бывшей Российской империи данная схема выглядела так: существует единственная угнетающая нация – великорусская, – которая притесняет и эксплуатирует все остальные народности. Исходя из этой схемы, основной задачей большевиков становилась борьба с русским «великодержавным шовинизмом» и стимулирование национального развития «угнетенных» народностей (разумеется, в рамках советской социалистической федерации). Советский Союз рассматривался ранними большевиками как прообраз будущей мировой социалистической федерации: свободного объединения национальных республик, связанных общими социально–политическими идеалами и социалистическим (впоследствии – коммунистическим) способом производства. Создание социалистического государства, в котором «угнетенные» народности получили свободу национального развития, по мысли большевиков, должно было стимулировать развитие освободительного движения угнетенных народов во всем мире и, таким образом, приблизить мировую социалистическую революцию.

Данная национальная доктрина закономерно обуславливала поддержку большевиками белорусского национального движения, а также борьбу с общерусской концепцией как проявлением российского «великодержавного шовинизма», направленного на национальное угнетение и ассимиляцию белорусов. В республике разворачивается политика, направленная на форсированную литературную обработку и кодификацию белорусского языка, а также его внедрение во все сферы жизни вместо русского. Несогласные с подобной политикой шельмуются как «великодержавные шовинисты».

Однако в 1930–е гг. оптимистические ожидания «мировой революции» и становления всемирной социалистической федерации сменяются ощущением «осажденной крепости». Мировая революция откладывалась на неопределенный срок, СССР оказался в недружественном международном окружении, что вызвало к жизни доктрину «построения социализма в одной стране». Это требовало выработки чувства общего советского Отечества у граждан СССР и оказывалось несовместимым с дальнейшим стимулированием нациестроительства в союзных республиках. Национальные движения начинают рассматриваться как угроза потенциального предательства и перехода на сторону врага ради решения своих узко национальных задач. Это становится поводом для массовых репрессий в отношении национальных активистов в союзных республиках. Политика по стимулированию

национальных идентичностей сменяются мерами, направленными на формирование наднациональной политической общности – советского народа.

В отношении русских, украинцев и белорусов, в совокупности составлявших абсолютное большинство населения СССР, идея общего советского Отечества дополняется мотивом особой исторической и этнокультурной близости восточных славян, обуславливающей их государственно–политическое единство. Так возникает доктрина «трех братских народов», которая, не пересматривая официально признанный советской властью статус белорусов и украинцев как отдельных народов, берет на вооружение значительную часть идеологического инструментария западноруссизма.

В условиях централизованного управления резко возрастает роль русского языка как универсального средства коммуникации, что приводит к переориентации большинства белорусов на русскоязычную культуру. На наш взгляд, это было обусловлено как внутренней слабостью и незрелостью белорусскоязычной традиции, которая не смогла выработать форм «высокой» культуры, способных конкурировать с русской культурой, так и остаточным влиянием западноруссизма, которое «пережило» период белоруссизации и получило новый стимул к развитию под эгидой доктрины «трех братских народов».

После распада СССР конфликт между «пророссийскими» и «национально ориентированными» силами (представленными преимущественно гуманитарной интеллигенцией, занятой в сфере воспроизводства и развития белорусскоязычной традиции и не удовлетворенной степенью ее востребованности обществом) вспыхнул с новой силой. Период 1991–1994 гг. характеризовался политико-идеологическим доминированием «национальных» сил, стремившихся распространить на все белорусское общество свои политико-идеологические и национально–культурные воззрения. После 1994 г. и по настоящее время верх снова взял «пророссийский» тренд, связанный с ориентацией на политико-экономический союз с Россией и воспроизводством сложившегося в БССР культурно-языкового баланса, который характеризуется доминированием русского языка в большинстве сфер жизни общества.

На сегодняшний день конфликт между сторонниками альтернативных концепций национально–политического самоопределения Беларуси находится в латентном состоянии, но не снят с повестки дня. Очевидно, что в «национально ориентированной» среде зреют реваншистские настроения, обусловленные неудовлетворенностью сложившейся в Беларуси политической и культурно–языковой ситуацией. В определенный момент это может привести к новому витку политико-идеологического противостояния в республике.

3.4 Международное сотрудничество Республики Беларусь в научной и научно-технической сферах

Международное сотрудничество в научной сфере является важным компонентом внешней политики Республики Беларусь и активно используется в достижении ее целей. Осуществление самостоятельной государственной политики в сфере международного научно-технического сотрудничества берет начало с 90-х гг. XX века, когда наша страна оказалась в новых политических и экономических условиях. В этот период были заложены основы национального законодательства в научно-технической сфере, которые были направлены на развитие международных контактов и создание условий взаимовыгодного научного сотрудничества, изучались возможности расширения договорной базы в области научной кооперации. Вектор межгосударственного взаимодействия Беларуси был направлен как в сторону стран Содружества Независимых Государств, так и Европейского союза. Первоначально международное научно-техническое сотрудничество не имело единого координационного центра и было интегрировано в общую систему государственных органов, занимавшихся выработкой и реализацией научно-технической политики (НАН Беларуси, Министерство образования и науки Республики Беларусь, БРФФИ, Государственное патентное ведомство, ВАК Республики Беларусь).

В настоящее время единую государственную политику в области международного научно-технического сотрудничества осуществляет Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь (ГКНТ). Научное сотрудничество с зарубежными странами направлено на поддержку реализации приоритетных программ научных исследований, активное продвижение научно-технической продукции на мировом рынке, обмен научным опытом и специалистами, привлечение иностранных источников финансирования в национально-техническую сферу. Основными формами научно-технических взаимоотношений белорусских ученых с их зарубежными коллегами стали: участие в конференциях, семинарах и других научных мероприятиях; стажировки; совместная научно-исследовательская работа; участие в конкурсах международных и зарубежных фондов и программ.

Международное сотрудничество в научной сфере является одним из главных условий реализации приоритетных направлений научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2011–2015 гг., утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 22 июля 2011 г. № 378. Их реализация позволит создать новейшие технологии производства машиностроительной и сельскохозяйственной продукции, электронной, вычислительной и оптоволоконной техники, строительных материалов, а также медицинские и биологические, тонкие химические, информационные технологии. Структура приоритетных направлений научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2011–2015 гг. включает в себя:

- энергетику и энергосбережения;
- агропромышленные технологии и производства;
- промышленные и строительные технологии производства;
- медицину, медицинскую технику и технологии, фармацевтику;
- химические технологии, нанотехнологии и биотехнологии;
- информационно–коммуникационные и авиакосмические технологии;
- новые материалы;
- рациональное природопользование, ресурсосбережение и защиту от чрезвычайных ситуаций;
- обороноспособность и национальную безопасность.

Они являются основой для развития международного научно–технического сотрудничества Республики Беларусь с другими странами. В настоящее время подписаны соглашения о научно–техническом сотрудничестве Республики Беларусь с 37 зарубежными странами.

К 2015 г. планируется заключить соглашения о научно–техническом сотрудничестве с Аргентиной, Бразилией, Лаосом, Таиландом, Румынией, Словакией, Израилем, Узбекистаном.

В настоящее время выполняются 12 научно–технических программ Союзного государства, а также разрабатываются концепции по 20 проектам программ. Завершилось выполнение научно–технических программ Союзного государства «Траектория» и «Космос–НТ».

Большое внимание уделялось вопросам организации сотрудничества в рамках программ Европейского союза, сотрудничеству с ведущими международными организациями и центрами. Республика Беларусь участвует в крупнейшей в мире и весьма престижной программе международного сотрудничества – 7–й Рамочной программе научно–технологического развития Европейского союза (2007–2013 гг.). 33 проекта с участием партнеров из нашей страны и бюджетом 2,5 млн. евро открывают белорусским организациям доступ к полученным в рамках этих проектов знаниям стоимостью 200 млн. евро, т. е. в 10 раз большим, чем стоит их собственный интеллектуальный вклад. Помимо традиционно участвующих в ней академических институтов и университетов, все больше стали подключаться компании, предприятия и их ассоциации. Это дает широкие возможности использования в экономике Республики Беларусь результатов, полученных лучшими научными международными коллективами Европы и мира.

Разработки белорусских ученых (стенд ГКНТ) широко представляются на международных выставках и ярмарках. Только в 2012 г. их было проведено 10:

1) 18–я Международная выставка–конгресс «Высокие технологии. Инновации. Инвестиции» (г. Санкт–Петербург);

2) Национальная выставка Республики Беларусь на Индонезийской международной выставке Heavy Duty Vehicle & Equipment (г. Джакарта);

3) Международная специализированная выставка «Атомэкспо–Беларусь» (г. Минск);

4) Национальная выставка Республики Беларусь на 22–й Вьетнамской международной торговой ярмарке VIETNAM EXPO 2012 (г. Ханой);

5) Национальная экспозиция Республики Беларусь на промышленной ярмарке HANNOVER MESSE 2012 (г. Ганновер);

6) Национальная выставка Республики Беларусь на Харбинской международной ярмарке (г. Харбин);

7) Национальная выставка Республики Беларусь в г. Екатеринбурге;

8) Национальная выставка Республики Беларусь на 32–й Индийской международной торговой ярмарке (г. Нью–Дели);

9) IX Национальная выставка Республики Беларусь в Латвийской Республике (г. Рига);

10) Национальная выставка Республики Беларусь на Янгонской международной торговой ярмарке Yangon International Trade Fair (г. Янгон, Мьянма).

На них было заключено 74 контракта на сумму 6866,4 тыс. долл. США и подписано более 70 договоров и соглашений о сотрудничестве, протоколов о намерениях [158, с. 194]. В этом же году ГКНТ принял участие в подготовке и проведении 22 международных научно–практических семинаров и научно–практических конференций.

В целях обеспечения условий для продвижения белорусской высокотехнологичной продукции на зарубежные рынки, оказания консалтинговых услуг, маркетинговых исследований, содействия разработчикам (белорусским и зарубежным) в продвижении продукции к потребителю в Республике Беларусь функционируют следующие информационно–методические центры:

- Белорусско–Китайский центр научно–технического сотрудничества с провинциями КНР;
- Белорусско–Казахстанский центр научно–технического сотрудничества;
- Белорусско–Венесуэльский центр научно–технического сотрудничества;
- Белорусско–Латвийский центр трансфера технологий;
- Белорусско–Корейский центр в области образования, науки и технологий;
- Белорусско–Украинский центр по научно–техническому сотрудничеству;
- Белорусско–Вьетнамский центр содействия научно–техническому сотрудничеству.

Ключевыми направлениями международного сотрудничества в научной, научно–технической и инновационной сферах на перспективу до 2015 г. являются:

- 1) расширение географии научно–технического и инновационного сотрудничества за счет включения в него следующих стран: Республики Союза Мьянма, Бразилии, Аргентины, Индонезии, Бангладеш, Венгрии, Таиланда, Лаоса, Омана, ОАЭ;

- 2) создание высокотехнологичных производств и исследовательских центров международных компаний на территории Беларуси;
- 3) формирование маркетинговой стратегии целенаправленного привлечения прямых иностранных инвесторов;
- 4) обеспечение активизации участия белорусских исследовательских организаций и компаний в международных научно–технических программах многостороннего сотрудничества, включая рамочные программы ЕС по исследованиям, технологическому развитию;
- 5) стимулирование создания на территории Беларуси международных научно–технических центров;
- 6) расширение поддержки стажировок белорусских исследователей в Беларуси, проведение в Беларуси международных научных конференций;
- 7) сотрудничество по созданию совместных высокотехнологичных предприятий между обеими странами, сотрудничество в области венчурного финансирования, расширение сотрудничества в области фундаментальных исследований;
- 8) создание системы по привлечению ученых–соотечественников к участию в проведении совместных научно–технических исследований и масштабных инновационных проектов.

Национальная Академия Наук Республики Беларусь также активно осуществляет международное научное и научно–техническое сотрудничество. Она широко развивает взаимовыгодные связи с академиями наук и другими научными организациями зарубежных стран, выполняет межгосударственные программы и проекты, участвует в деятельности международных научных и научно–технических организаций и ассоциаций.

НАН Беларуси осуществляет научно–техническое сотрудничество с научными организациями и учеными из 74 государств. Наряду с повышением уровня исследований и разработок, получением доступа к новым технологиям, методам исследований и информационным источникам, международное сотрудничество приносит ощутимый материальный эффект. Наиболее активно деятельность по экспортным контрактам осуществляется с научными организациями Российской Федерации, Польши, Украины, Китая, Германии, Франции, Казахстана, Венесуэлы, Саудовской Аравии и Кыргызстана.

В рамках Союзного государства реализуется 5 совместных программ, заказчиком которых является НАН Беларуси. Это: «Нанотехнология – СГ», «БелРосТрансген», «Стандартизация», «Прамень» и «Стволовые клетки».

Важнейшим этапом белорусско–российского сотрудничества стало создание белорусского космического аппарата и высокоинформативного центра приема космической информации и аппаратно–программного комплекса целевого планирования и управления БКСДЗ. В целом сложившееся успешное

сотрудничество белорусских и российских ученых в рамках Союзного государства способствовало созданию и запуску в 2012 г. белорусского спутника БКА.

Ученые НАН Беларуси участвуют в 235 совместных проектах с российскими учеными в рамках двусторонних конкурсов БРФФИ и РФФИ, а также Российского гуманитарного научного фонда. Заключено Соглашение о сотрудничестве между НАН Беларуси и организацией «Российский индекс научного цитирования» по отражению научных изданий Республики Беларусь в базах данных указанной организации.

Одним из важнейших мероприятий по развитию международного сотрудничества стало проведение в сентябре 2012 г. в Минске выездного заседания Консультативного научного совета фонда «Сколково». В рамках заседания состоялась конференция «Россия – Беларусь – Сколково – единое инновационное пространство», организаторами которой выступили Фонд «Сколково» и НАН Беларуси.

В рамках конференции состоялось представление и обсуждение практических аспектов участия белорусских резидентов в инновационных проектах «Сколково». Научная программа конференции включала фундаментальные и прикладные вопросы создания наукоемких технологий, материалов и продуктов по пяти направлениям деятельности фонда «Сколково»:

- 1) энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка инновационных энергетических технологий;
- 2) ядерные технологии;
- 3) космические технологии, прежде всего в области телекоммуникаций и навигационных систем (в том числе создание соответствующей наземной инфраструктуры);
- 4) медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств; 5) стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение.

Общий объем экспорта наукоемкой продукции и услуг организаций НАН Беларуси в Российскую Федерацию в 2012 г. составил 18,6 млн. долл. США [158, с. 202].

В рамках Программы научно-технического сотрудничества между Республикой Беларусь и Китайской Народной Республикой на 2011–2012 гг. НАН Беларуси в 2012 г. выполняла 5 совместных проектов. В ноябре 2012 г. организации НАН Беларуси представили 13 совместных с КНР научно-исследовательских проектов для реализации в рамках работы Межправительственной Белорусско-Китайской комиссии по сотрудничеству в области высоких технологий.

Значительную работу по содействию расширению экспорта наукоемкой продукции организаций НАН Беларуси в КНР осуществляет учрежденный НАН Беларуси и ГКНТ Республиканский центр трансфера технологий (РЦТТ). В рамках

Программы научно–технического сотрудничества между Республикой Беларусь и Китайской Народной Республикой РЦТТ в 2012 г. выполнял совместные проекты «Сотрудничество между Китайским центром научно–технических обменов при Министерстве науки и техники и Республиканским центром трансфера технологий Республики Беларусь» и «Создание китайско-белорусской платформы научно-технического сотрудничества и формирование эффективного механизма взаимодействия между научными организациями и промышленными предприятиями г. Харбина (КНР) и Беларуси». Общий объем экспорта наукоемкой продукции и услуг организаций НАН Беларуси в КНР в 2012 г. составил 1,45 млн. долл. США [157, с. 200]. Белорусские ученые осуществляют научно-техническое сотрудничество с научными организациями и учеными таких стран, как, Япония, Франция, Украина, Турция, Сербия, Саудовская Аравия, Мьянма, Латвия, Куба, Республика Корея, Казахстан, Иран, Индонезия, Индия, Германия, Вьетнам, Венесуэла, Бангладеш, Азербайджан.

Таким образом, международное сотрудничество в научной сфере является одним из важнейших направлений внешней политики Республики Беларусь на современном этапе и активно реализуется для достижения ее главной цели – построения сильного независимого цивилизованного государства.

3.5 Идеологические вызовы в условиях глобализации и особенности развития идеологических процессов в Республике Беларусь

В социальных науках интерес к изучению глобализации и ее идеологических вызовов для современного государства отличается нарастающей актуальностью. Глобализация как процесс интенсификации экономических, финансовых, политических, культурных связей между сообществами приводит к унификации мира и появлению новых взаимозависимостей в наднациональном масштабе. Глобализация формирует новую экономическую, социокультурную и политическую реальность функционирования мирового сообщества, системы межгосударственных отношений, отдельных государств и отдельных индивидов. «Создав всемирные коммуникационные сети, человек окончательно превратил себя в часть чего-то большего, чем он сам» [159, с. 15].

Благодаря современным средствам коммуникации глобализация входит в повседневный опыт человека, становится «формой поведения провинциала». Как отмечает У. Бек, «глобализация, означает аннулирование расстояний, погружение в часто нежелательные и непонятные транснациональные формы жизни» [160]. Но процесс этот не является социально-комфортным. «Шок глобализации», по словам У. Бека, вызывает все новые дискуссии. Не только развивающиеся, но и развитые страны чувствуют себя уязвимыми, подвергаемыми опасности со стороны глобализации. Даже США столкнулись с вызовом «американскому кредо» и

«стержневой культуре», принципам американской идентичности со стороны мультикультурализма – «антизападной идеологии», бросившей перчатку «англоконформистскому» образу Америки [161, с. 269, 271].

Вызовы глобализации носят многофакторный характер, но в связи с усилением глобальной экономической конкуренции при нарастающей культурной универсализации, они все больше приобретают идеологическую форму осмысления. Процессы глобализации становятся проблемным полем между сторонниками различных идеологических воззрений и теоретических традиций, которые наполняют глобализацию вариантами интерпретаций и используют концепт глобализации как сугубо идеологический инструмент экономической и политической борьбы. Для западных теоретиков проблемное поле исследований идеологической сферы связано с сохранением западной цивилизационной идентичности и глобальной доминации, поиском ответов на нарастание антиглобализма и предлагаемых альтернатив, продуцируемых незападным политическим процессом.

При сохраняющемся реальном плюрализме мирового идеологического процесса, центральным вопросом является либеральная идеология, ее значение в развитии человечества и современные притязания на универсализм. Идеологическая альтернатива, брошенная либерализму в XX веке коммунистической идеологией, была разрешена в процессе распада социалистического мира. В западном, как обыденном политическом сознании, так и в сознании многих интеллектуалов, либерализм оценивается как воплощение прогресса и социальной эффективности, поскольку провозглашает самоценность человека, его прав и свобод, дает теоретическое обоснование демократических и гуманистических идеалов. Два десятилетия тому назад Ф. Фукуяма сформулировал гипотезу о том, что либерализм, победив все существенные идейные альтернативы, превращается в универсальную идеологию современного человечества. И в идеологическом отношении «нет никакой необходимости, чтобы либеральными были все общества, достаточно, чтобы были забыты идеологические претензии на иные, более высокие формы общежития» [162].

Его трактовки об идеологическом конце истории стали отправной точкой для обсуждения проблемы созидательного потенциала либерализма. И. Валлерстайн посвятил ряд исследований изучению последствий торжества либерализма и его заката в качестве парадигмы глобального развития. Д. Харви внес существенный вклад в критику неолиберализма как идеологии глобализации, проанализировав негативное воздействие неолиберальных реформ на экономики многих стран мира.

Процесс глобализации требует идеологического обоснования. Универсализм глобализации предполагает и универсализм идеологии, которая обосновывает безальтернативность либерального конца истории, отсутствие идеологических оснований для серьезных конфликтов выбора пути развития. Но в реальном мировом

политическом процессе безальтернативность либеральных ценностей оспаривается как справа (фундаментализм, национализм), так и слева (антиглобализм).

Глобализация имеет идеологическую составляющую – неолиберализм как современную версию политэкономии, рассматривающую свободный рынок и неограниченную конкуренцию в качестве основного средства обеспечения прогресса и достижения социальной справедливости. Принципы саморегулирования экономики, свободной конкуренции и экономической свободы, сокращение до минимума государственного вмешательства в экономику и другие сферы общественной жизни – идеологическое кредо современного неолиберализма.

Защитники либеральных ценностей считают, что термин неолиберализм «надуманный» и дискредитирует явление самого либерализма на основе глубокого недоверия к принципу свободы как способу решения проблем человечества. На либерализм как идеологию вешают все прошлые и настоящие проблемы, а «использование приставки «нео» часто несет с собой смысл чего-то ненастоящего, фальшивого...» [163].

Представители либеральных партий и либеральные идеологи-интеллектуалы предпочитают использовать термин либерализм. В манифесте, принятом 48-м съездом Либерального Интернационала в 1997 г. был сформулирован «либеральный ответ в связи с проблемами и возможностями, возникающими на пороге нового тысячелетия» [164].

Среди угроз либерализму перечисляются и идеологические: сохранение идеологий фундаментализма, тоталитаризма, ксенофобии и расизма, дискриминации по признаку пола, религии, возраста, сексуальной ориентации. Задача либералов в XXI веке определялись как поиск политических ответов, содействующих индивидуальной свободе и правам человека, открытым обществам и экономикам, общемировому сотрудничеству. Свобода, ответственность, терпимость, социальная справедливость и равенство возможностей декларировались как главные ценности либерализма и основа строительства открытого общества.

Современный либерализм провоцирует экспансию рынка не только в экономической сфере, но и на все остальные стороны общественной жизни. Экономика, базирующаяся на правилах свободного рынка, рассматривается как система, которая ведет к наиболее рациональному распределению богатства и ресурсов, способствует обновлению и гибкости рынка. Отход государства от контроля за национальной экономикой, консолидация открытой мировой экономики в согласованных рамках международного регулирования есть политическая и экономическая стратегия глобализации. Решение проблем мирового управления связано с созданием в XXI веке либерального мирового порядка, который поддерживается соответствующими всемирными и региональными учреждениями. Проблемы национального государства и государственного суверенитета, национально-государственных интересов не рассматриваются как актуальные.

Либеральный манифест содержит критику социальной политики современных государств и «векового заблуждения», «что задача правительства состоит в организации народного счастья». Критика социального государства обусловлена тем, что страны с сильной социальной политикой проигрывают от процесса глобализации, так как развитие экономики уходит из-под национально-государственного контроля, в то время как социальные последствия этого процесса – безработица, миграция, нищета – накапливаются системе национального социального государства.

Государственный суверенитет, рассматривается в Либеральном манифесте как фактор, который мешает реализации либеральных идей в либеральные социально-экономические практики, и который может «вступать в противоречие с личной свободой и правами человека». Государства могут злоупотреблять «принципом суверенитета», чтобы пресекать внешнее вмешательство с целью поддержки тех, кому отказывают в свободе. Отсюда и обоснование требования, что международное сообщество должно найти адекватные санкции против правительств, которые отказываются соблюдать принципы открытого общества. В либеральной оценке перспективы развития национального государства носят неблагоприятный характер. Как отмечает У. Бек, глобализация «до основания потрясает самоидентификацию гомогенного, закрытого, замыкающегося на себя национально-государственного пространства. Ибо глобализация ... означает прежде всего денационализацию – эрозию, но и возможную трансформацию национального государства в государство транснациональное» [160].

Если унаследованная модель национального государства вообще имеет шанс выжить в новой структуре власти, порожденной мировым рынком и транснациональными акторами, то только в том случае, если государство будет проводником политики глобализации. Но реальные процессы глобализации пока подтверждают, что экономические и политические стратегии связаны с государственными интересами. Причина существенного доминирования США в современном мире заключается в том, что ТНК стали «безусловным приоритетом» и «наиболее эффективным способом национального развития» [159, с. 138].

Исследуя дискурс современного либерализма, П. Бурдье и Л. Вакан употребляют термин «неолиберальный новояз», который претендует на роль «нового планетарного жаргона» [165, с. 88]. В неолиберальном дискурсе не употребляются понятия «класс», «эксплуатация», «господство», «империализм», «патриотизм», которые считаются устаревшими и не отражающими новые реалии. В неолиберализме приоритет отдается таким понятиям как «глобализация», «децентрализация», «автономия», «гибкость», «личная инициатива», «мультикультурализм», «новая экономика», «открытые рынки», «транснациональное государство». Причем дискурсивная структура неолиберализма точно соответствует «идеологическому квадрату» Т.А. ван Дейка, в котором положительная информация

и оценка неолиберальных ценностей и практик соотносится с отрицательным представлением критиков неолиберализма. Информационно–коммуникационные технологии формируют новую субреальность – виртуальный мир. Это не только те компьютерные системы, в которых работает человечество, но и новый тип сознания, характеризующийся переполненностью информацией. Настоящая реальность виртуализируется благодаря новым средствам передачи информации. СМИ позволяют наводнять человеческое сознание глубоко идеологизированной информацией. Этот процесс называют «новым деспотизмом» как изощренно–рафинированной формой манипулирования обществом с помощью современных коммуникационных технологий, массовой культуры и политического процесс, представленного как спектакля.

А. Зиновьев исследуя идеологические процессы в западном мире и их воздействие на глобальные политико–идеологические реалии, считал, что сам термин «глобализация» несет сугубо идеологическое содержание, маскируя экспансию, которую «западный мир во главе с США ведет за господство над всем человечеством». Идеологическая глобализация направлена на формирование картины мира, желательной для глобализаторов. А. Зиновьев пишет об «идеологическом оболванивании человечества» и «идеологическом жульничестве». Суть заключается в том что «выделяются отдельные, привлекающие внимание аспекты жизни людей или сенсационные научные открытия и технические изобретения, их роль непомерно раздувается, жизнь человечества изображается так, как–будто это является основой бытия вообще» [166, с. 2].

К «идеологическому жульничеству» А. Зиновьев относит концепцию информационного общества; идею Ф. Фукуямы о конце человеческой истории как вершине социальной эволюции западного мира во главе с США и ориентиру для развития всего человечества; рассуждения Бьюкенена о конце Запада; утверждение о неидеологическом характере западного общества. Все это составные элементы идеологии «западнизма», которая является более мощной по всем основным характеристикам, включая и эффективность идеологической индоктринации в сознание людей, чем была советская идеология.

Политико–идеологической реакцией на неолиберализм как идеологическое обоснование глобализации стал рост национализма, фундаментализма, антиглобализма. Актуализация поиска национальной идеи оказалась особенно важной для новых государств на постсоветском пространстве, становление суверенитета которых пришлось на время интенсификации процесса глобализации. В. А. Мельник определяет национальную идею как «доминирующие в национальном сознании представления, в которых данный народ выражает свое понимание себя как общности и смысл своего существования. ... С одной стороны, национальная идея есть самосознание (самоидентификация) общности себя в качестве нации, с

другой – ее послание миру о своем бытии, о своих интересах, устремлениях и ценностях как уникальной исторической общности людей» [167, с. 255].

Национальная идея проявляет себя как неотъемлемая часть идеологии государства, которое нуждается в ней для поддержания своего единства и легитимации определенных внутри– и внешнеполитических практик. Для нации, которая недавно обрела свою государственность и решает самый сложный комплекс социально–экономических, внутриполитических и геополитических проблем, стремление к сильному и процветающему государству становится исторически значимой национальной идеей, консолидирующей общество. Национальная традиция, патриотизм, суверенитет, солидарность и единство нации становятся идеологическими ценностями, формируя строительные блоки идеологических представлений по сути антиглобалистской направленности [168].

Следует отметить, что национальное государство вынуждено отвечать не только на вызовы глобализации, но и на вызовы этнизации. Подавляющее большинство современных государств являются полиэтническими. В таких условиях акцент на этническое, а не гражданско–политическое понимание нации создает дополнительное социальное напряжение внутри государства, разрушая общую основу системы политических и гражданских ценностей. Что касается новых суверенных государств, то приход к власти этнократии и этнизация государственного строительства резко осложняют процесс и нациестроительства, и демократического развития общества. Пик политической националистической волны с соответствующими лексиконцептами и символами приходится на первую половину 1990–х годов. Данный период характеризовался распадом господствовавшей системы советских ценностей, поиском новых целей и жизненных ориентиров. Это дало импульс дрейфу ценностных ориентаций в самых разных направлениях, в том числе и в сторону этнического национализма. Политическая оппозиция в Беларуси стремилась политизировать этничность и установить власть этнократии, следуя модели государств Балтии, Украины, Грузии, Средней Азии. Общим знаком–маркером для белорусского национализма служила приверженность идее национального возрождения, понимаемого в этнокультурном и этнолингвистическом контексте. Информационно–символические действия оппозиции, ее работа по «заселению» символической среды была связана с полным неприятием советской истории, с попыткой уничтожить советское прошлое, не переосмыслить, а именно уничтожить как навязанную извне ошибку истории. Как замечал П. Нора о подобных усилиях идеологов, «разрыв памяти и тела нации» они пытаются преодолеть за счет национализации и управления историческим временем.

В 1994–1996 гг. шел активный политический процесс интенсивного размежевания между националистами и сторонниками курса Президента. В последние годы в сфере политической борьбы накал националистической пропаганды снижается. Это связано с постоянными поражениями представителей

националистически ориентированной оппозиции на выборах разных уровней. Этнический национализм маргинализировался и ушел на периферию политического процесса.

Выбор, сделанный белорусским народом и правящей политической элитой, оказался действенным по своей политической эффективности. Этническая модель национального устройства – «этническая демократия» – там, где она была реализована, привела к росту конфликтности и межэтнической напряженности. Этнический национализм подрывал потенциал демократического развития. Национальное самоопределение, движущей силой которого выступает этнократия, истощает свою легитимность и как способ улучшить экономические условия жизни, и как инструмент демократизации.

В Беларуси была избрана гражданская модель национально–государственного строительства, что позволило сохранить гражданский мир и национальное согласие. На этой основе осуществилась политическая интеграция общества и легитимация сформировавшегося государственного режима. Начиная с референдума 1996 года, политический процесс вошел в нормальное русло. Политические акценты сместились с разрешения конституционных проблем, связанных с организацией государственной власти, на повседневные политические практики, выработку и реализацию социально–экономического курса развития общества.

Кроме давления национализма на развитие идеологических процессов в белорусском обществе оказывают влияние и другие факторы: цивилизационного выбора, геополитического давления, экономической необходимости, открытого информационного пространства [169].

Фактор открытого информационного пространства актуализирует обеспечение информационной безопасности, так как возрастают проблемы и риски суверенного национально–государственного развития. Особые идеологические вызовы создает фактор глобализации. Глобализация происходит в геополитическом пространстве, сформированном национальными государствами, население которых представляет культурно–исторические общности со своим менталитетом, традициями, ценностными ориентациями. Существует разные оценки трансформации суверенитета под воздействием глобализации. Исследователи–международники считают, что происходит размывание суверенитета, сокращение набора функций, выполняемых суверенным государством. Однако, реальная динамика суверенитета вариативна. В условиях глобализации особенно актуальной становится защита интересов национальных государств от транснациональных источников авторитарной экономической и политической доминации, в том числе и защита самобытности национальных разновидностей демократии от агрессивной универсализации политического развития, за которой скрывается «цивилизованная» форма глобального авторитаризма.

Активные попытки «ощетиниться против глобализации» (У. Бек) и мобилизовать социальный протест связаны с выступлением антиглобалистов. Антиглобалистская концепция заключается в критике нынешней формы глобализации и разработке программы альтернативного мирового пути развития. Хартия II Всемирного социального форума (2002 г) носила резко антинеолиберальный характер. Глобализация определяется как «непрерывная всемирная война для укрепления господства правительства США и их союзников. Эта война обнаруживает другое лицо неолиберализма, лицо, которое является зверским и неприемлемым. ...Средства массовой информации активно принимают участие в этой воинственной кампании, которая делит мир на «добро» и «зло» [170].

Критическая оценка влияния глобализации на социально-экономические процессы западных стран пришла и со стороны защитников ценностей либерализма и либеральной политики. Возмутителем снова оказался Ф. Фукуяма со своей новой программной статьей «Будущее истории» (январь 2012 г.), которая внесла оживление в идеологические дискуссии вокруг либерализма и его альтернатив. Ф. Фукуяма отмечает, что в последнее десятилетие идеологическая основа «экономических задач поддерживалась либертарианским правом». Однако мировой финансовый кризис поставил под сомнение безусловную эффективность либерализма. Ф. Фукуяма критически оценивает современную форму глобального капитализма, который разрушает социальную базу среднего класса, являющегося опорой либеральной демократии. Глобализация влияет на социальную структура развитых стран, ослабляя позиции среднего класса, сужая рынок применения квалифицированной рабочей силы из-за глобального рынка труда с дешевой рабочей силой в развивающихся странах. Сегодняшний технологический мир, безмерно гиперболизирует социальное неравенство и различия, создавая новые напряжения и конфликты. «Доходы от нового порядка накапливаются непропорционально небольшим числом людей в финансовой сфере и высоких технологиях, интересы которых преобладали в СМИ и в общих политических обсуждениях», – констатирует Фукуяма [171].

Политику западных стран Ф. Фукуяма характеризует как агонизирующую политическим параличом. Для определения путей социального развития необходимы серьезные интеллектуальные дискуссии. Фукуяма обращается к необходимости оживления левых идей и поднимает вопрос о приемлемой прогрессивной национальной идеи. Отсутствие левого популизма сказывается на эффективности развития западных стран. Левые критические идеи отличаются пестротой и фрагментарностью. На этой основе невозможно породить массовое прогрессивное движение рабочих и представителей низших слоев среднего класса, принесённых в жертву системой. Левым идеям не хватает интеллектуальных инноваций, что негативно влияет на развитие экономических и политических процессов. Оказывается в процессе глобализации не только либерализм является,

«общим для всего человечества идеологическим фондом», но возникает необходимость альтернативы казалось бы неоспоримой победе экономического и политического либерализма.

Ф. Фукуяма выделяет два вызова либерализму: исламская теократия и китайская модель развития, хотя перспективы экспорта китайской модели плохо прогнозируются. Западное общество нуждается в реалистической повестке дня, которая бы ориентировалась на защиту среднего класса. Самым серьезным вопросом является идеология будущего, как идеология среднего класса, подтверждающая «верховенство демократического курса над экономикой» и заново узаконивающая «систему управления, как выражение общественного интереса».

У Фукуямы критическое отношение к глобализации, которую следует рассматривать не как неумолимый жизненный фактор, а как вызов и возможность, которая должна политически контролироваться. Необходимо пересмотреть и большую часть современной неоклассической экономики. Более того Фукуяма считает, что критика глобализации должна быть привязана к национализму в качестве стратегии мобилизации так, чтобы эффективно определять национальные интересы. Идеология будущего должна быть своеобразным синтезом левых и правых идей, несущих популистскую направленность и начинаться эта идеология должна с критики современных элит. Рассуждения Ф. Фукуямы во многом носят знаковый характер, подтверждая значимость идеологии для современного развития. Реидеологизация востребована для повышения эффективности выработки ценностных ориентиров развития западного общества в условиях кризиса неолиберального проекта глобального развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного исследования раскрыт методологический потенциал системного и функционального подходов в теории и практике общественной политики, выявлены механизмы эволюции государственных институтов, формирования и развития основных направлений государственных и управленческих процессов в Республике Беларусь и современном мире.

Общей теоретико-методологической базой в изучении государственных процессов и институтов является системный подход. В рамках данного подхода общественная политика рассматривается как реакция политической системы на требования, возникающие в её внешней среде. Система является компонентом, соединяющим взаимосвязанные по характеру деятельности институты, которые занимаются принятием властных решений или распределением ценностей, структурирующих общество. Импульсы, поступающие в политическую систему из внешней среды, состоят из «требований» и «поддержек». Внешняя среда включает социальную действительность за рамками политической системы.

«Требования» включают запросы индивидов и организованных групп, направленные на удовлетворение их интересов. «Поддержка» выражается в том, что индивиды и группы в результате электорального процесса выполняют решения властей, являющиеся реакцией на их требования. Осуществляемое таким образом властное распределение общественных ценностей и создает общественную политику. Наличие «обратной связи» между требованиями внешней среды и реакциями политической системы показывает, что общественная политика может существенно влиять не только на изменения внешней среды и требования, генерирующиеся в ней, но и может трансформировать характер самой управленческой системы. Таким образом, системный подход отображает институциональное измерение общественной политики. Системный подход в изучении общественной политики, тем не менее, является слишком общим. Его дополняет функциональный подход, который нацелен на выявление функциональных и дисфункциональных свойств политической системы, оптимальных путей достижения целей общественной политики.

Модель политической системы Республики Беларусь включает институциональный, инструментальный, процессуальный блоки (Приложение А). На уровне институционального блока политической системы (центра принятия политических решений) происходит кристаллизация национально-государственных интересов, а конкретные политические элиты воплощают их в жизнь. Показано, что рациональная реализация функций политической системы создает условия для устойчивого развития страны, решающую роль в котором играет системообразующий центр политической системы – государство.

В политических исследованиях функционализм сосредоточен на проблематике формулирования, выработки и имплементации общественной

политики. Термин «общественная политика» трактуется как деятельность по принятию политических решений для разрешения социально значимых проблем, обеспечения развития социума специализированными государственными органами центрального и местного уровней с участием ассоциаций гражданского общества. Правящая политическая элита трансформирует общественную политику в политический курс и различные направления политики государства.

Авторы исследования исходили из алгоритма процесса выработки общественной политики: возникновение политической проблемы и ее выдвижение на «повестку дня политики»; принятие политических решений; исполнение принятых решений; оценка исполнения, эффективности и значения принятых политических решений. Завершающей фазой функционального анализа общественной политики является оценка политики государства в целом и ее отдельных направлений. Оценочные исследования сконцентрированы на определении последствий принятых и реализованных (либо не реализованных) решений, а также на сопоставлении заявленных политиками целей и полученных результатов. Оценочные исследования касаются функциональности управленческой деятельности, а именно: работы государственного аппарата, реализации государственных программ (национального и местного уровней), политики государства в различных социальных областях.

Политическая наука занимается изучением специфики *политического управления*, а также изучением особенностей *политической среды* государственного управления, процессов формирования и реализации политики государства. Государственное управление как многогранный феномен может изучаться как с точки зрения представительства интересов социума, так и результатов и последствий официального политического курса. Синтез политологического (политические доктрины и выработка политического курса) и административно-правового направлений является методологической основой исследования политико-административного управления.

Центральную роль в политико-административной системе и процедурах инструментализации политических решений играет исполнительная ветвь власти. Практика функционирования современных государств демонстрирует тот факт, что в структуре разделения властей прослеживается ведущая роль исполнительной ветви власти. Установившаяся система государственного управления в Республике Беларусь с ведущей ролью президентской власти в полной мере соответствует политической системе общества и позволяет эффективно разрешать стоящие перед страной задачи.

Выявлено, что на взаимоотношения органов государственной власти и общества влияют множество факторов: исторические традиции, особенности системы разделения властей, форма и система правления, форма государственно-территориального устройства, партийная и избирательная системы, а также

конкретная политическая обстановка в стране. Особая роль в этих взаимоотношениях принадлежит законодательной ветви власти не только как системе формирования нормативно-правовых институтов регулирования общественных отношений, но и системе представительства интересов широких слоев общества. Структура законодательной ветви власти и принципы её работы обусловлены традициями и представлениями общества о парламентаризме как коллективном способе принятия политических решений. Согласно Конституции, белорусская модель парламентаризма основана на сочетании признаков рационализированного парламентаризма, а также сильной роли исполнительной власти, свойственной для президентских и смешанных республик. Особую роль в развитии парламентаризма играют политические партии.

Неотъемлемым элементом политической системы являются политические партии. Показано, что для современных партий характерны ослабление социально-классовой и идеологической идентичности, неустойчивость и неопределенность социальной базы, усиление прагматизма в их действиях, повышение степени персонализации и профессионализации политической деятельности. Партии все меньше способны выполнять функции артикуляции и агрегирования интересов, роль посредника между обществом и государством. Они во многом уступают свои позиции СМИ в области политической социализации, интеграции и мобилизации граждан. Несмотря на некоторое видоизменение партий и партийных систем, партийное правление остается доминирующей институциональной формой современной демократии.

Определено концептуальное содержание государственной политики в Республике Беларусь и за рубежом в следующих сферах: социальная политика, этнокультурная и миграционная политика, политика в сфере религиозных отношений, экологическая политика. Выявлены концептуальные подходы к пониманию сути общественной политики.

Одним из ключевых приоритетов государственной политики является решение социальных проблем и обеспечение социальной безопасности государства. Достигается реализация данных приоритетов средствами и механизмами социальной политики, которая является одной из самых динамичных и реформативных регулятивных политик как в Беларуси, так и мире в целом. Выявлено, что динамика изменений в сфере государственной социальной политики затрагивает как стратегию её реализации, так и методы и средства обеспечения социальной защиты, социального регулирования, социальной работы, конечной целью которых является развитие человеческого потенциала.

Изменения в сфере социальной политики государства идут по пути универсализации стратегии и механизмов её осуществления, выработки единого стандартизированного понимания её сущности и содержания. В Беларуси социальная политика государства модернизируется с учетом трансформации

патерналистской модели к новой адресной модели, учитывающей становление в нашей стране «открытого общества», усиления социальной мобильности и повышения социальной ответственности человека, на основе идеологической парадигмы устойчивого развития. Данная модернизация включает разгосударствление социальной сферы и опору на общественные объединения в решении социальных проблем, развитие ГАСП, переход к капитализации социальной политики (семейный капитал) и преимущественное инвестирование социальной сферы, развитие социального страхования.

На выбор стратегии и средств осуществления социальной политики оказывают влияние, как внутренние, так и внешние факторы, связанные с процессом глобализации. Современное состояние мирового социального, экономического и политического развития характеризуется устойчивыми системными кризисными явлениями. Дефицит государственных средств, перемещение трудовых мигрантов и беженцев оказывают значительное давление на политику суверенных государств, обозначая необходимость пересмотра прежних солидарно-субсидиарных подходов к социальной политике.

Установлено, что указанные факторы оказывают влияние и на миграционную и этнокультурную политику современных государств, которые, так же как и социальная политика, оказывают решающее воздействие на обеспечение социальной безопасности. В Республике Беларусь проводится взвешенная миграционная политика. В нашу страну легально прибывают иностранные работники, в которых нуждается народное хозяйство республики. Для Республики Беларусь в последние годы характерна трудовая миграция. Последствия массовых миграций ведут к отказу от политики мультикультурализма в ряде европейских стран, так как ни одно государство не заинтересовано в бесконечном умножении этнокультурных различий.

В условиях иммиграционного кризиса в Европе мультикультуральный подход не решает проблемы интеграции, а скорее способствует культурной сегрегации иммигрантов. Этнокультурные меньшинства иммигрантского типа, сформировавшиеся в европейских странах, влияют на пересмотр моделей национальной интеграции.

Этнокультурные проблемы тесным образом связаны с проблемами национальной безопасности современных государств в культурной и религиозной сферах. Основным субъектом национальной безопасности в религиозной сфере является государство, которое в сотрудничестве с религиозными организациями осуществляет целенаправленную политику, призванную обеспечить духовное единство белорусского народа, стабильность и динамизм развития общества. Важнейшими параметрами национальной безопасности в религиозной сфере являются:

– внутрирелигиозная стабильность (межконфессиональное согласие – способность к разрешению религиозных противоречий прежде всего ненасильственными методами);

– внешнерелигиозная стабильность (укрепление международного авторитета Беларуси как христианской страны, сохранение её национально-культурной самобытности и независимости, создание для этого эффективного механизма);

– удовлетворение религиозных потребностей, свободы совести и вероисповедания отдельных людей и групп верующих;

– наличие комплексной стратегии общественно-политического и духовного развития государства, в том числе в сфере обеспечения конфессиональной безопасности Беларуси.

Обеспечение национальной безопасности, решение социальных, культурных, экономических и иных проблем в области государственной политики и динамики политических процессов невозможно без реализации экологической политики и улучшения качества окружающей среды. Современная экологическая политика в процессе своего формирования требует активного участия не только государства, но и широкой поддержки со стороны неправительственных организаций и общественных объединений, независимо от специфики их деятельности. В силу этого она превращается в важнейший элемент международных отношений.

В числе основных направлений разработки и осуществления экологической политики – активизация природоохранной деятельности, выполнение всех норм природоохранного законодательства, расширение научных разработок. Однако необходимо помнить, что всего этого будет недостаточно для получения позитивных результатов. Все большее значение приобретает активная деятельность по практической реализации всех намеченных в природоохранной сфере мероприятий. Кроме того, широкое международное взаимодействие значительно улучшило бы взаимоотношения различных стран и в политической области.

Выявлено, что Республика Беларусь смогла сформировать комплексную систему государственного управления постчернобыльской ситуацией; наладить координацию действий всех органов государственного управления; выстроить системный подход в реализации мероприятий по преодолению последствий чернобыльской катастрофы; создать нормативно-правовую базу по всем направлениям постчернобыльской политики; применить программно-целевой метод при комплексном решении вопросов чернобыльской проблематики. На основании накопленного опыта по минимизации последствий катастрофы на ЧАЭС с момента начала ликвидации аварии и до настоящего времени в результате своей трансформации государственная постчернобыльская политика в Республике Беларусь обеспечивает стабильную и управляемую ситуацию на всех направлениях деятельности государства по преодолению последствий аварии.

Доказано, что общественная политика формируется как ответ на социально значимые проблемы. Определение сущности проблем является первой стадией политического процесса. С одной стороны, общественная политика является проблемно-ориентированной, а с другой – проблемно-генерирующей, так как институты государства постоянно находятся перед выбором тех или иных действий, влияющих на граждан.

В результате проведенного исследования раскрыты технологии оценки последствий общественной политики. Показано, что в широком смысле оценка общественной политики означает определение того, насколько эффективны были действия органов государственной власти и управления, либо насколько эффективна будет планируемая общественная политика. Выделено несколько вариантов *политической оценки*: оценка функциональности управленческой деятельности, оценка конкретных программ и направлений общественной политики, систематическая объективная оценка. Систематическая оценка позволяет измерить объективный эффект общественной политики и ее социальную значимость. Оценкой политики занимаются как государственные, так и негосударственные организации. Государственные институты проводят внутреннюю оценку в таких формах, как парламентский надзор, государственный статистический учет, ведомственный контроль. Внешнюю политическую оценку дают средства массовой информации, исследовательские центры, общественные объединения, группы интересов.

В результате рассмотрения мирового опыта оценки качества государственного управления международными организациями были выделены следующие особенности процедуры оценки: использование статистических данных при построении индексов, экспертных оценок, информации от государственных органов, коммерческих организаций. В результате происходит формирование комплексных индикаторов оценки (методик интеграции различных показателей в единую систему). Посредством анализа особенностей развития оценки публичной политики в Республике Беларусь была обоснована необходимость дальнейшей институционализации оценочных исследований в направлении большей специализации оценки, повышении роли экспертного знания в процессе принятия, реализации и оценки качества реализации политических решений.

Анализ государственных процессов и институтов на основе системного и функционального подходов показал, что универсальная демократическая трансформация общества и государства в Беларуси и мире является господствующим направлением не только в институциональном, но и в процессуальном (регулятивном) измерении государственной политики. Это находит свое отражение в различных регулятивных политиках, направленных на преобразование и урегулирование значимых общественных отношений. Совокупность регулятивных политик создает структурно-функциональную основу

общественной политики, определяют её содержание, свойства, направления, цели и задачи.

Установлено, что именно в стратегиях, механизмах и динамике регулятивных политик отображаются в полной мере качественные изменения институционально-процессуальной реорганизации социального и политического пространства в Беларуси и современном мире.

Раскрыта сущность и понятие международных отношений, их структура, поливариантность и полииерархичность взаимодействий в международной сфере. Осуществлен анализ понятий «цивилизация», «локальное общество», «цивилизационный проект» применительно к международным политическим процессам; показана перспективность применения методологии цивилизационного подхода к интерпретации белорусской социальной истории.

Республика Беларусь являясь полноправным членом мирового сообщества, проводит независимую внешнюю и внутреннюю политику, основанную на защите национально-государственных интересов. Решающее влияние на выработку базовых положений внешнеполитической доктрины, выбор методов её реализации и определение перспектив нашей страны в будущем мироустройстве оказывают геополитические факторы, географическое положение, экспортно-ориентированная структура экономики, ресурсные факторы.

Для наращивания международного авторитета и влияния Республика Беларусь широко использует дипломатию и предоставляемые ею возможности, а также механизмы «мягкой силы». Находясь на стыке интересов крупных геополитических игроков, белорусское государство в своих действиях стремится избегать участия во внешних конфликтах, проводить сбалансированную многовекторную политику, продвигать свои интересы путем участия в интеграционных проектах, в деятельности международных организаций, двухсторонних и многосторонних контактах, что позволяет оперативно и гибко реагировать на возникающие геополитические изменения, обеспечивая защиту своих национальных интересов.

Международное сотрудничество в научной сфере является одним из приоритетных направлений научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2016–2020 гг. Их реализация позволит создать новейшие технологии производства машиностроительной и сельскохозяйственной продукции, электронной, вычислительной и оптоволоконной техники, строительных материалов, а также медицинские и биологические, тонкие химические, информационные технологии.

Глубокой идеологической концептуализации требуют российско-белорусские отношения, основанные на осмыслении многовекового опыта культурно-исторических взаимоотношений двух народов и не только исключительно в терминах экономической интеграции. Необходима интенсивная работа с общественным мнением и гражданским обществом Беларуси, направленная на

сглаживание идеологических противоречий и формирование привлекательного образа российско-белорусской интеграции для максимально широких слоев населения.

На основе проведенного исследования:

- обосновано сохранение значимости идеологического фактора в функционировании современных обществ в условиях глобализации;

- доказано, что распад социалистического мира и глобальное утверждение рыночной экономики и капиталистического мирового порядка не привели к такому же глобальному господству неолиберализма, претендующего на идеологический универсализм;

- определены идеологические вызовы, с которыми сталкивается современное белорусское государство в идеологической сфере;

- выделены основные факторы, которые оказывают существенное воздействие на сохранение и укрепление Республики Беларусь как суверенного государства: глобализация, открытое информационное пространство, воздействием разных идеологических течений – неолиберализм, западнизм, национализм, цивилизационизм;

- доказано, что идеология государства может быть только центристской, впитывающей в себя комплекс взаимосвязанных ценностей и принципов, отсекающих на периферию радикализм идеологических установок.

Глобальный переход государств-гегемонов от политики обороны к политике безопасности означает переход от войны как реакции на агрессию к войне как профилактике безопасности. В современном мире упреждение войны выступает способом легитимации вторжения в независимые государства. Новая политика безопасности осуществляется посредством искусственного создания «врага», «экспорта» демократии, поддержки оппозиционных элит, культурного и информационного империализма. Такая ситуация требует от Республики Беларусь умелого политического маневрирования в модели замаскированной альтернативной практики государственного развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Первый съезд ученых Республики Беларусь, Минск, 1–2 нояб. 2007 г.: сб. материалов / редкол.: А.Н. Косинец (пред.) [и др.]. – Минск: Белорус. наука, 2007. – 704 с.
- 2 Решетников, С.В. Теория принятия политических решений: функциональный подход/ С.В. Решетников, Т.С. Решетникова. – Минск: ТетраСистемс, 2012. – 240 с.
- 3 Лукашенко, А.Г. Послание Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь, 8 мая 2012 г. [Электронный ресурс]. // СБ Беларусь. Публикации. – Режим доступа: <http://www.sb.by/post/130451/> – Дата доступа: 10.05.2012.
- 4 Rogers, J.M. Social science disciplines and police research: the case of political science / J.M. Rogers. // Policy Studies Review. – 1989. – Vol. 9, № 1. – P. 13–28.
- 5 Lowi, T.J. Distribution, regulation, redistribution: The Functions of Government/ T.J. Lowi // Public policies and their politics. Edited by R.D. Ripley. – N.Y.: W.W.Norton, 1966. – P. 27–40.
- 6 Сравнительная политология сегодня: мировой обзор: учеб. пособие для студентов–политологов / Г. Алмонд [и др.]; науч. ред. пер.: М. В. Ильин, А.Ю. Мельвиль. – М.: Аспект пресс, 2002. – 535 с.
- 7 Howlett, M. Policy Instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice / M. Howlett // Policy Studies Journal. – 1991. – Vol. 19, № 2. – P. 1–21.
- 8 Медведев, А.М. Методика проведения функционального анализа деятельности исполнительных органов государственной власти / А.М. Медведев // Административная реформа в Российской Федерации [Электронный ресурс] // М–во экон. развития Рос. Федерации. – 2009. – Режим доступа: <http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/files/Methodology.doc>. – Дата доступа: 16.10.2014.
- 9 Лукашенко, А.Г. Послание Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь, 21 апреля 2011 г. [Электронный ресурс] // Официальный Интернет–портал Президента Республики Беларусь – Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-5804/ – Дата доступа: 07.05.2013
- 10 Henry, N. Public Administration and Public Affairs/ N.Henry – N.J., 1999. – 496 p.
- 11 Главные принципы государственной политики Республики Беларусь. [Электронный ресурс]. // Официальный Интернет–портал Президента Республики Беларусь – 2001–2009. – Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press10663.html>. – Дата доступа: 07.07.2012

12 Эффективность государственного управления / общ.ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М.: Фонд «За экон. грамотность» [и др.], 1998. – 842 с.

13 March, J.G. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life II / J.G.March, J.P. Olsen // American Political Science Review. – 1984. – Vol. 78. – P. 734–749.

14 Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность: Сб. ст. / С.–Петербург. гос. ун–т; Под.ред. Л.В.Сморгунова. – СПб.: Изд–во С.–Петербург. ун–та, 2000. – 227 с.

15 Гаман–Голутвина, О.В. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году [Электронный ресурс]. / О. В. Гаман–Голутвина, Л. В. Сморгунов, А. И. Соловьев, Р. Ф. Туровский. // Институт общественного проектирования. – 2009. – Режим доступа: <http://www.inop.ru/page643/page321/page320/> – Дата доступа: 18.11.2009.

16 What is Good Governance? [Electronic recourse]. // UNESCAP United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific – 2009. – Mode of access: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> – Date of access: 12.09.2012.

17 Шевцов, Ю. Беларусь – это государство–корпорация [Электронный ресурс] /Ю.Шевцов. // Агентство политических новостей (АПН). – 2005. – Режим доступа: <http://www.apn.ru/opinions/article9451.htm> – Дата доступа: 18.05.2011.

18 Кизима, С. А. Развитие национального государства в условиях глобализации: геополитический аспект: авто. дисс. докт. полит. наук: 23.00.04 / Кизима С.А.; Белорусский государственный университет. – Минск, 2009. – 43 с.

19 Дубровин, Ю.И. Административно–государственное реформирование в странах Европейского союза: авто. дисс. ... докт. полит. наук: 23.00.02 / Дубровин Ю.И.; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2009. – 36 с.

20 Антанович, Н.А. Методология политического анализа процесса государственного управления. / Н.А. Антанович. – Мн., 2012. – 247 с.

21 Козелецкий, И.В. Министерства Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти / И.В. Козелецкий. – Минск: Право и экономика, 2006. – 141 с.

22 Дубовицкий, В. Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов / В. Н. Дубовицкий; Национальная академия наук Беларуси, Институт государства и права. – Минск: Белорусская наука, 2006. – 173 с.

23 Стром, А.В. Политическая система Республики Беларусь: теория и практика / А.В. Стром. – Минск: Право и экономика, 2010. – 231 с.

24 Чуприс, О.И. Теоретико–правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс; Национальный центр законодательства и

правовых исследований Республики Беларусь. – Минск: «Право и экономика», 2009. – 310 с.

25 Тагунова, К.Д. Теоретико–методологические аспекты совершенствования статуса депутатов местных представительных органов / К.Д. Тагунова // Проблемы управления. – 2010. – № 3 (36). – С. 126–129.

26 Лукашенко, А. Г. Послание Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному Собранию Республики Беларусь, 19 апреля 2013 г. [Электронный ресурс]. // Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь. Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-obratilsja-s-poslaniem-k-beloruskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-5309/ — Дата доступа: 14.08.2014

27 Стенограмма встречи Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко с представителями белорусских и зарубежных средств массовой информации 29 января 2015 г. [Электронный ресурс]. // Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь. – 2015. – Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/stenogramma-vstrechi-s-predstaviteljami-beloruskix-i-zarubezhnyx-smi-10760/ — Дата доступа: 14.08.2015

28 Сахаров, Н.А. Институт президентства в современном мире / Н.А. Сахаров. – М.: Юрид. лит., 1994. – 176 с.

29 Зазнаев, О.И. Классификации президентской, парламентской и полупрезидентской систем [Электронный ресурс]. / О.И. Зазнаев. // Казанский Федеральный университет. Электронная библиотека. – Режим доступа: http://www.ksu.ru/f15/k2/sb_06/zaznaev2.rt). – Дата доступа: 11.09.2015.

30 Конституция Французской Республики. Принята 5 октября 1958 года // Французская Республика: Конституция и законодат. акты; Пер. с фр.; Редкол.: В.А. Туманов и др. – М.: Прогресс, 1989. – 445 с.

31 Тиковенко, А.Г. Принцип разделения властей: теория и практика // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 1997. – № 1. – С. 32-37.

32 Паречина, С.Г. Институт президентства: история и современность / С.Г. Паречина. Под общ. ред. Е.В. Матусевича. — Мн.: ИСПИ, 2003. — 163 с.

33 Масловская, Т.С. Институт президентства в Республике Беларусь: теоретические и конституционные основы / Т.С. Масловская. – Минск: БГУ, 2010. – 181 с.

34 Шмавонян, Г.А. Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: Опыт Армении // Гос-во и право. – 2000. – № 1. – С. 87-97.

35 Кузнецова, И.А. Механизм формирования правительства при парламентской и смешанной системе правления / И.А. Кузнецова // Научные труды Республиканского института высшей школы. Философско–гуманитарные науки: сб. науч. ст. Вып. 7(12) / под ред. В.Ф. Беркова. – Минск: РИВШ, 2009. – С. 91–96.

- 36 The British Constitution in the Twentieth Century / ed. by V. Bogdanor. – Oxford: Oxford University Press, 2004. – 795 p.
- 37 Конституция Республики Польша и Регламент Сейма. – Warszawa: Kancelaria Sejmu, 2003. – 207 с.
- 38 Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на государственных референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – Минск, 2006. – 96 с.
- 39 Регламент Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь. – Минск: БДП, 2008. – 83 с.
- 40 Кузнецова, И.А. Процедуры согласования законопроектов между палатами парламента: сравнительный анализ / И.А. Кузнецова // Научные труды Республиканского института высшей школы. Философско-гуманитарные науки: сб. науч. ст. Вып. 11 / под ред. В.Ф. Беркова. – Минск: РИВШ, 2012. – С. 89–94.
- 41 Дюверже, М. Политические партии / Пер. с франц. / М. Дюверже. – М.: Академический Проект, 2002. – 560 с.
- 42 Основы теории политических партий: учеб. пособие / под ред. С.Е. Заславского. – М.: «Европа», 2007. – 264 с.
- 43 Сморгунов, Л.В. Современная сравнительная политология / Л.В. Сморгунов. – М.: РОССПЭН, 2002. – 472 с.
- 44 Спасский, Е.Н. Политические партии ФРГ: современное состояние и тенденции общественного влияния / Е.Н. Спасский // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер.6. – 2006. – Вып.3. – С.74–78.
- 45 Кац, Р. Изменение моделей партийной организации и партийной демократии: возникновение картельных партий / Р. Кац, П. Мэйр // Политическая наука: Политические партии и партийные системы в современном мире: сб. науч. тр. / РАН, ИНИОН; ред. и сост. А.И. Кулик, Е.Ю. Мелешкина. – М., 2006. – С. 27–44.
- 46 Сморгунов, Л.В. Сетевые политические партии /Л.В. Сморгунов // Полис. –2014. – № 4. – С. 21–37.
- 47 Политическое управление: учеб. пособие / под ред. В. С. Комаровского, С. В. Рогачева. – М., 1999. – 210 с.
- 48 Сморгунов, Л. В. Сравнительная политология: теория и методология измерения демократии / Л. В. Сморгунов. – СПб., 1999. – 376 с.
- 49 Шматко, Н. А. Феномен публичной политики / Н. А. Шматко. // Социологические исследования. – 2001. – № 7. – С. 106–112.
- 50 Беляева, Н.Ю. Публичная политика в России: сопротивление среды / Н. Ю. Беляева // Полис. –2007. – № 1. – С. 22–32.
- 51 Сунгуров, А. Ю. Публичная политика и экспертиза. [Электронный ресурс]. / А.Ю. Сунгуров // Пчела – 2004. – № 45. – Режим доступа: <http://www.pchela.ru/podshiv/45/public.htm>. – Дата доступа: 18.05.2010.

52 Загоруйко, Ю.А. Публичность и политика / Ю.А. Загоруйко // Зеркало недели. – 2004. – № 39. – С. 5.

53 Вместе и во имя будущего: документы и материалы четвертого Всебелорусского народного собрания. 6–7 декабря 2010 г. – Минск: Беларусь, 2011. – 334 с.

54 Arnold, J. Heidenheimer. Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan / J. Heidenheimer Arnold, Heclo Hugo, Teich Adams Carolin. Third Edition. New York, St. Martin's Press., 1990. – 416 p.

55 Лукашенко, А.Г. Послание Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь, 29 апреля 2008 г. [Электронный ресурс]. / А. Г. Лукашенко // Официальный Интернет–портал Президента Республики Беларусь – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic15/text499.htm> – Дата доступа: 07.05.2013

56 Национальная стратегия устойчивого социально–экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Национальная комиссия по устойчивому развитию Респ. Беларусь – Мн.: Юнипак, 2004. – 200 с.

57 Конвенция № 117 Международной организации труда «Об основных целях и нормах социальной политики»: принята в Женеве, 22 июня 1962 г. [Электронный ресурс]. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда // Междунар. орг. Труда. – 1957–1990. – Режим доступа: <http://www.Ilo.Ru/standarts/conv/conv117.htm>. – Дата доступа: 15.09.2015.

58 Национальная стратегия устойчивого развития до 2030 года (проект) [Электронный ресурс]. // Министерство экономики Республики Беларусь. – 2015. – Режим доступа: http://www.economy.gov.by/nfiles/001708_663161_Proekt_21_11.docx. – Дата доступа: 16.09.2015.

59 Данилов, А. Н. Становление белорусской государственности: динамика перемен и эволюция ценностей / А. Н. Данилов, Д. Г. Ротман // Актуальные проблемы современного белорусского общества (2005–2010 гг.): социологический аспект: монография. – Минск: БГУ, 2011. – С. 62–75.

60 Соловьев, Э. Г. Открытое общество / Э. Г. Соловьев // Новая философская энциклопедия: в 4 т. Т. 3 / Ин–т философии РАН; Нац. обществ.–науч. фонд; Предс. научно–ред. совета В. С. Степин. 2–е изд., испр. и допол — М.: Мысль, 2010. — С. 174–175.

61 Побережная, О. Е. Формирование и развитие государственной социальной политики в Республике Беларусь / О. Е. Побережная // Рэспубліка Беларусь. 20 год незалежнасці: зб. матэрыялаў Міжнар. навук.–практ. канф., Мінск, 24–25 лістап. 2011 г. / рэдкал.: А. А. Каваленя [і інш.]. – Мінск: Беларус. навука, 2012. – С. 311–313.

62 Лукашенко, А.Г. Послание Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь, 29 апреля

2015 года [Электронный ресурс] / А. Г. Лукашенко // Официальный интернет–портал Президента Республики Беларусь. – 2015. – Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/obraschenie-s-poslaniem-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-11301/ – Дата доступа: 30.04.2015.

63 Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы: сб. науч. тр. / В. Матвиенко [и др.]; Междунар. ассоц. акад. наук, Рос. акад. наук. – М.: Наука, 2001. – 646 с.

64 Социальные стандарты – важнейшие показатели социально ориентированной внутренней политики государства. / Институт социально–политических исследований при Администрации Президента Республики Беларусь. Информ. матер. – 2005. – № 6. – 30 с.

65 Семейный капитал в Беларуси стартует с 1 января 2015 года [Электронный ресурс]. // Белта. Все новости. – 2015. – Режим доступа: http://www.belta.by/ru/all_news/society/Semejnyj-kapital-v-Belarusi-startuet-1-janvarja_i_690923.html – Дата доступа: 04.01.2015.

66 Программа социально–экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы [Электронный ресурс] // Совет Министров Респуб. Беларусь. – Режим доступа: http://www.economy.gov.by/ru/macroeconomy/programma_soc_econom_razvitiya – Дата доступа: 04.09.2015.

67 Мельников, А.П. Национальные модели политической культуры / А.П. Мельников. – Минск: РИВШ, 2013. – 164 с.

68 Мельников, А.П. Политическая культура на постсоветском пространстве / А.П. Мельников. – Минск: РИВШ, 2014. – 134 с.

69 Титаренко, Л.Г. Модели национальной идентичности Беларуси и перспективы их развития / Л.Г. Титаренко // Философия и социальные науки. – 2009. – № 1/2. – С. 9 – 13.

70 Кириенко, В.В. Белорусская ментальность: истоки, современность, перспективы / В.В. Кириенко. Гомель: ГГТУ им. П.О. Сухого, 2009. – 319 с.

71 Саракавік, І. Беларусазнаўства / І. Саракавік. – Мінск: “Веды”, 1998. – 284 с.

72 Толерантность. [М.П. Мчедлов и др.]. – М.: Республика, 2004. – 416 с.

73 Кустовский, М.Н. Политические традиции и политическая культура: исторический опыт / М.Н. Кустовский, Б.М. Соколов // Проблемы управления. – 2009. – № 2. – С. 113 – 115.

74 Чичерин, Б.Н. Курс государственных наук в трех частях / Вступ. сл. В.Г. Гавриленко. – Минск: Право и экономика, 2012. – 565 с.

75 Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 09.11.2010 г № 575 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 276, 1/12080.

76 Статистические данные: Приветствует Беларусь! [Электронный ресурс]. // Сайт Аппарата Уполномоченного по делам религий и национальностей Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.belarus21.by/ru/main_menu/religion/relig_org. – Дата доступа: 05.05.2014.

77 Пирожник, И.И. Беларусь после «религиозного бума»: что изменилось? / И.И. Пирожник, Л.Г. Новикова, Г.З. Озем, С.А. Морозова. // Социология. – 2006. – № 4. – С. 46–55.

78 Жилинская, И.В. Государственно–конфессиональные отношения в Республике Беларусь. учеб.–метод. пособие / И.В. Жилинская, Л.Е. Земляков, Н.Н. Коликова. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2008. – 109 с.

79 Котляров, И.В. Научный аналитический доклад «Социологический мониторинг социально–политических изменений в Беларуси». – Минск, 2014. – 32 с.

80 Бабосов, Е.М. Социодинамика религиозности в современном белорусском обществе / Е.М. Бабосов // Социология. – 2013. – № 3. – С. 62–68.

81 Энцыклапедыя гісторыі Беларусі: У 6 т. Т.3. / Рэдкал.: Г.П. Пашкоў [і інш.]. — Мн.: БелЭн, 1996. — 527 с.

82 Энцыклапедыя гісторыі Беларусі. У 6 т. Т.1 Рэдкал.: Ткачоў М. А. (гал. рэд.) і інш.; Маст. Э. Э. Жакевіч. — Мн.: БелЭн, 1993. — 494 с.

83 Белорусская ССР: Краткая энциклопедия в 5 т. Т. 4. Население. Этнография и фольклор. Литература. Искусство. Архитектура. / Ред. колл.: П. У. Бровка и др. — Мн.: Гл. ред. Белорус. Сов. Энциклопедии, 1981. — 712 с.

84 Кипель, В. Беларусы ў ЗША / В.Кипель. – Мн., 1993. – 352 с.

85 Шахотько, Л. Миграционные процессы в Республике Беларусь/ Л. Шахотько // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2000. – № 5. – С. 16-25.

86 Жидкова, А. Охота к перемене мест/ А. Жидкова // Беларускі час. – 2013. – № 48. – С.7.

87 Трофимова, О. Мусульмане и ислам в Западной Европе / О. Трофимова // Мировая экономика и международные отношения.– 2009. – № 10. – С. 52–62.

88 Беспмятных, Н.Н. Мультикультурализм: социальная философия и этнополитика / Н.Н. Беспмятных //«Чалавек. Грамадства. Свет.» – 2009. – № 3 – С. 26–31.

89 Шарапов, А. От «белой Австралии» к мультикультурализму / А. Шарапов // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 3. – С. 96–194.

90 Пальников, М. Новое переселение народов: фатальный вызов? / М. Пальников // Мировая экономика и международные отношения. 2006. – № 7. – С. 97–108.

91 Комсомольская правда, 2011. – 8 февраля. – С. 2.

92 Дьяконов, К.Б. Особенности интеграции этнических и конфессиональных меньшинств во Франции /К.Б. Дьяконов // Социс. 2008. – № 11. – С. 83–91.

- 93 Hoskin, M. Integration or Non-integration of Foreign Workers: Four Theories. / M. Hoskin // *Political Psychology*. – 1984, vol. 5. – № 4. – P. 661– 685.
- 94 Малахов, В.С. Вызов национальному государству. Мультикультурализм как политическая программа. / В.С. Малахов // *Proetcontra*. – 1998. – Т.3, № 2. – С. 141–154.
- 95 Joppke, C. Multiculturalism and Immigration: A Comparison of the United States, Germany, and Great Britain. / C. Joppke // *Theory and Society*. – 1996. – vol. 25, № 4. – P. 449–500.
- 96 Карачурина, Л. Иммиграционная политика Германии: успешный и неуспешный опыт. / Л. Карачурина // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2008. – № 7. – С. 50 – 60.
- 97 Banton, M. National Integration in France and Britain. / M. Banton // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. – 2001. – vol. 27, № 1. – P. 151–168.
- 98 Heisler, B. Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination. B. Heisler // *International Migration Review*. Special Issue: Civil Rights and the Sociopolitical Participation of Migrants – 1985. – vol. 19, № 3. – P. 469–484.
- 99 Donley, T. British Public Opinion, Color Issues, and Enoch Powell: A Longitudinal Analysis. / T. Donley // *British Journal of Political Science*. – 1974. – vol. 4, № 3. –P. 371 – 381.
- 100 Катков, А. П. Чистая вода – глобальная проблема человечества / А. П. Катков // *Экология и жизнь*. – 2012. – № 6. – С. 26 – 30.
- 101 Кофи, А. Выступление Генерального секретаря на Саммите тысячелетия в Организации Объединенных наций. / А. Кофи // *Международная жизнь*. – 2000. – № 10. – С. 10-11.
- 102 Матвиенко, В.И. «Важно, чтобы благие намерения подкреплялись практическими делами» / В. И. Матвиенко // *Экология и жизнь*. – 2012. – № 5. – С. 4 – 7.
- 103 Хауфф, Ф. Ключ к будущему / Ф. Хауфф // *Deutschland. RU*. – 2002. – № 1. – С. 41.
- 104 Фигерас, К. Заключение всеобщего соглашения по климату необходимо и возможно / К. Фигерас // *Экология и жизнь*. – 2013. – № 1(134). – С. 40 – 42.
- 105 Heidi, N. Geisz, Rebecca M. Dickhut, Michele A. Cochran, William R. Fraser and Hugh W. Ducklow Heidi N. Geisz , Rebecca M. Dickhut, Michele A. Cochran, William R. Fraser and Hugh W. Ducklow [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/es702919n>. – Дата доступа: 13.05.2015
- 106 Шеер, Г. Знак беды XXI века / Г. Шеер // *Экология и жизнь*. – 2002. – С. 24-27
- 107 Солана, Х., Иннерарити, Д. Новая грамматика власти / Х. Солана, Д. Иннерарити // *Экология и жизнь*. – 2012. – № 6. – С.13

108 Кабушко, А.М. Экологическая безопасность и устойчивость развития «зеленого туризма» / А. М. Кабушко // Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь – 2014. – Вып.16. – С. 216 – 219.

109 Матвеева, Е. В. Межуровневые взаимодействия в общественной, государственной и мировой экологической политике: автореф. дис. ... докт. полит. наук: 23.00.02 / Е. В. Матвеева; Межуровневые взаимодействия в общественной государственной и мировой экологической политике / Е.В. Матвеева. – Саратов, 2012. – 40 с.

110 Латур, Б. Политика природы. / Б. Латур // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. – 2006. – № 2 (46). – С.11 – 29.

111 Брославский, Л. И. Правовая охрана природы в США / Л. И. Брославский // Журнал российского права. – 2005. – № 6. – С. 88-98.

112 Дыжова, А. А. Международно-правовая охрана окружающей среды / А. А. Дыжова // Правовые вопросы охраны окружающей среды. – Москва: Экспресс-информация, 2010. – 24 с.

113 Сенько, Е.Е. Проблемы ликвидации последствий аварии на ЧАЭС (21 год спустя) / Е.Е. Сенько // Куляшоўскія чытанні: матэрыялы міжнар. навуков-практ.канф., (Магілёў, 26-27 красавіка 2007 г.). – Магілёў, 2007 – С. 370 – 372.

114 Кавалёў, Я. Музеі Беларусі ў справе vyrатавання культурнай спадчыны чарнобыльскай зоны / Я. Кавалёў // Беларускі гістарычны часопіс. – 2015. – № 7. – С. 19 – 25

115 Беларусь и Чернобыль: 29 лет спустя. Отв. ред. Б. Борисевич – Гомель, 2015. – 114 с.

116 Горбачёв, М.С. Собрание сочинений. В 24 т. Т 24. Январь-март 1991. / М.С. Горбачев. – М., 2014. – 576 с.

117 Долговский, А. Государственная чернобыльская политика и письменный протест белорусского населения в 1986-1991 гг. / А. Долговский // Перекрёстки. – 2010. – № 1-2. – С. 105 – 116.

118 Чернобыльская катастрофа в документах и материалах, 1986-2006 гг. – Гомель, 2006. – 187с.

119 Навіцкі, У. Беларусь і Чарнобыль: 25 гадоў пераадолення наступстваў тэхнагеннай катастрофы / У. Навіцкі // Беларускі гістарычны часопіс. – 2011. – № 11. – С. 3 – 10

120 О создании межведомственной рабочей группы для подготовки проекта Закона Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28.03.2011 г. № 389 // Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 38.

121 Ерохова, В.А. Некоторые вопросы юридической экспертизы нормативных актов / В.А. Ерохова // Юстиция Беларуси. – 2002. – № 4. – С. 18 – 21.

122 О некоторых вопросах подготовки проектов нормативных правовых актов, государственных программ и концепций: Указ Президента Республики Беларусь № 447 г. // Сборник действующих нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь: 1994–2000 / Под общ. ред. А.М. Абрамовича, Ю.И. Кашинского. – Мн.: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2001. – 1120 с.

123 О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь № 361–З // Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 7. – 2/136.

124 О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Правила подготовки проектов нормативно–правовых актов. Утверждены Указом Президента Республики Беларусь от 11.08.2003 № 359 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003 . – № 92. – 1/4856.

125 О регламенте Совета Министров Республики Беларусь. Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 355 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 33. – 5/2838.

126 Arndt, C. Governance indicators. / C. Arndt. – Maastricht: Boekenplan. – 2009. – 329 p.

127 Нуршаихова, А. Ж. Проблемы оказания содействия развитию: обзор современной критики. / А. Ж. Нуршаихова // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. – 2010. – № 2. – С. 179–185.

128 Governance: The World Bank's Experience. – Washington: The World Bank. – 1994. – 65 p.

129 Локшин, И.М. Политические режимы и качество функционирования государства: анализ взаимосвязи. / И.М. Локшин // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. – 2011. – № 4. – С. 74–92 .

130 Добролюбова, Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Рабочие материалы. [Электронный ресурс]. / Е.И. Добролюбова // Всемирный банк. Система мониторинга реформ государственного управления в России: возможные подходы. – 2003. – Режим доступа: http://gov.cap.ru/home/25/admref_5_1.doc. – Дата доступа: 16. 06. 2013.

131 Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Минфина России // Министерство финансов Российской Федерации официальный. [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/resoriented/report/minfin/> – Дата доступа: 09.06.2013.

132 The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. // Worldbank. [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. – Дата доступа: 16. 06. 2013.

133 The 2012 Ibrahim Index of African Governance (IIAG). Methodology // Moibrahimfoundation [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.moibrahimfoundation.org/downloads/2012-IIAG-methodology-EN.pdf> – Дата доступа: 16. 06. 2013.

134 Национальная безопасность Республики Беларусь / С.В. Зась (и др.); под ред. М.В. Мясниковича и Л.С. Мальцева. – Минск: Беларус. навука, 2011. – 557 с.

135 Nye, J. Soft Power: The Means to Success in World Politics. [Электронный ресурс]. / J. Nye. – 2004. – Режим доступа: http://books.google.by/books?hl=en&id=sFNfYvNtw5AC&dq=soft+power+nye&printsec=frontcover&source=web&ots=7pSYj989Op&sig=xDjc4tq_HZnu5ZTL5UW8G6BvIzE&sa=X&oi=book_result&ct=result&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false – Дата доступа: 16. 05. 2013.

136 Голубев, А.В. «...Взгляд на землю обетованную»: из истории советской культурной дипломатии 1920–1930–х годов. – М.: ИРИ РАН, 2004. – 274 с.

137 Слуцкая, Л. В. «Культурная пропаганда» в советской дипломатии в 1920 гг. // Беларусь в современном мире: материалы XI Международной конференции (Минск, 30 окт. 2012 г.) / редкол.: В. Г. Шадурский [и др.]. – Минск, с. 322–324; Слуцкая Л.В. Анри Гильбо: «культурная пропаганда» французского интеллектуала (1919–1924 гг.) // Французы в научной и интеллектуальной жизни СССР в XX веке / Ин-т всеобщей истории РАН; под ред. А.О. Чубарьяна, Ф.–Д. Лиштенан, С. Кёре, О.В. Окуновой. — М.: ИВИ РАН, 2013. – С. 240–250

138 Лукашенко, А.Г. О судьбах нашей интеграции [Электронный ресурс]. // Известия, 17 октября 2011 г. – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/504081#ixzz3XGWPy6d8> – Дата доступа: 10. 10. 2013.

139 Побережная, О.Е., Слуцкая Л.В. Евразийская интеграция в глобализационном контексте: институциональный аспект // Белорусская политология: многообразие в единстве – VI: материалы междунар. науч.–практ. конф., (Гродно, 15–16 мая 2014 г). В 2 ч. Ч. 2 / Гродн. гос. ун–т им. Я. Купалы; под ред. В.Н. Ватыля. – Гродно: ГрГУ, 2014. – С. 208–212.

140 Слуцкая, Л.В. Беларусь в проектах и программах Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств–участников СНГ: успехи и перспективы // Беларусь в современном мире: Тезисы докладов X Международной научной конференции, Минск 28 октября 2011. – Минск: БГУ, 2011. – С. 243–244; Беларусь в программах гуманитарного сотрудничества на пространстве СНГ// Рэспубліка Беларусь. 20 год незалежнасці: зб. матэрыялаў міжнар. навук.–практ. конф., Мінск, 24–25 лістап. 2011 г. / рэдкал. А.А. Каваленя [і інш.]. – Мінск, 2012. – С. 465–467.

141 Об одобрении государственной программы «Белорусы в мире»: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31.05.1993 г. № 354. // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой

информации Республики Беларусь. – 2013. – Режим доступа: <http://busel.org/texts/cat4xv/id5twoyua.htm> – Дата доступа: 12.09.2015.

142 Хардт, М. Множество: война и демократия в эпоху империи = *Multitude: war and democracy in the age of empire*: пер. с англ. / М. Хардт, А. Негри ; под ред. В. Л. Иноземцева. – М.: Культур. революция, 2006. – 559 с.

143 Feldman, A. Securocratic wars of public safety. Globalized policing as scopific regime / A. Feldman // *Interventions: Intern. J. of Postcolonial Studies*. – 2004. – Vol. 6, iss. 3. – P. 330–350.

144 Offe, C. Europe in the trap [Electronic resource] / C. Offe ; transl. S. Willcocks // *Eurozine*. – Mode of access: <http://www.eurozine.com/articles/2013-02-06-offe-en.html>. – Date of access: 21.02.2014.

145 Orr, J. Interview: a structural crisis of the system [Electronic resource] / J. Orr, P. Ward, I. Mészáros // *Social. Rev.* – 2009. – Iss. 332. – Mode of access: <http://socialistreview.org.uk/332/interview-structural-crisis-system>. – Date of access: 16.06.2014.

146 Харви, Д. Неолиберализм и реставрация классовой власти / Д. Харви ; пер. с англ. А. Смирнова // *Прогнозис*. – 2006. – № 2. – С. 8–56.

147 Martin, R. America as risk/securitizing the other / R. Martin // *Interventions: Intern. J. of Postcolonial Studies*. – 2004. – Vol. 6, iss. 3. – P. 351–361.

148 Хабермас, Ю. Расколотый запад: пер. с нем. / Ю. Хабермас. – М.: Весь Мир, 2008. – 192 с.

149 Morris, R. C. Images of untranslatability in the US war on terror / R. C. Morris // *Interventions: Intern. J. of Postcolonial Studies*. – 2004. – Vol. 6, iss. 3. – P. 401–423.

150 Нэбб, К. Радость революции = *The joy of revolution* / К. Нэбб ; пер. с англ. Э. Т. Саттарова. – М.: УРСС, 2003. – 144 с.

151 Месарош, И. Необходимость радикальной альтернативы [Электронный ресурс] / И. Месарош ; пер. В. Вольского ; под ред. Д. Субботина // *Скепсис*. – Режим доступа: http://scepsis.net/library/id_2222.html. – Дата доступа: 16.06.2014.

152 Leshchenko, N. A fine instrument: two nation-building strategies in post-Soviet Belarus // *Nations and Nationalism*. – 2004. – № 10(3). – P. 333–352.

153 Буховец, О.Г. Эра национализма и образование наций в Европе (часть вторая) // *Современная Европа*. – 2009. – № 3. – С. 73–85.

154 Мельник В.А. Славянская семья // *Беларуская думка*. – 2004. – №10. – С. 145–153.

155 Трещенок, Я.И. Две белорусские национальные идеи (католический национал-сепаратизм и православная национальная идея). // VII Международные Кирилло-Мефодиевские чтения, посвященные Дням славянской письменности и культуры: Материалы чтений (Минск, 22–24 мая 2001 г.). В 2 ч. Ч. 1, кн. 2. – Мн., 2002. – 255 с.

- 156 Дмитриев, М.В. Православная культура Московской и Литовской Руси в XVI в.: степень общности и различий // Белоруссия и Украина: история и культура: Ежегодник. – М., 2003. – С. 9 – 22.
- 157 Костомаров, Н.И. Две русские народности // Основа. – 1861. – № 3. – С. 33–80.
- 158 О состоянии и перспективах развития науки в Республике Беларусь по итогам 2012 года: Аналитический доклад / под ред. И. В. Войтова, В. Г. Гусакова. – Минск: ГУ «БелИСА», 2013. — 216 с.
- 159 Практика глобализации: игры и правила новой эпохи / О.В. Братимов, М.Г. Делягин [и др.]; под ред. М.Г. Делягина. – М.: ИНФРА–М, 2000. – 344 с.
- 160 Бек, У. Что такое глобализация? Шок глобализации: запоздалая дискуссия [Электронный ресурс]. / У. Бек. – Режим доступа: <http://www.ido.rudn.ru/ffec/philos/chrest/g18/bek.html> – Дата доступа: 10.09.2012
- 161 Хантингтон, С. Кто мы?: Вызовы американской национальной идентичности / С. Хантингтон. – М.: АСТ/Транзиткнига, 2004. – 640 с.
- 162 Фукуяма, Ф. Конец истории? / Ф.Фукуяма // Вопросы философии.– 1990. – № 3. – С. 134– 148.
- 163 Льюис, М. В. Либерализм в новом тысячелетии [Электронный ресурс]. / М. В. Льюис. – Режим доступа: <http://www.inliberty.ru/library/classic/354/> – Дата доступа: 20.02.2011.
- 164 Либеральная программа для XXI века. Либеральный манифест, принятый 48–м Съездом Либерального Интернационала в Оксфорде (Великобритания) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.shishlov.ru/politics/index.phtml?id=513> – Дата доступа: 10.09.2012
- 165 Бурдье, П. Неолиберальный новояз. Заметки о новом планетарном жаргоне/ П. Бурдье, Л. Вакан // ПРОГНОЗИЗ. Журнал о будущем.– 2007.– № 3.– С. 88–94.
- 166 Зиновьев, А. Идеологическая глобализация. Американцы претендуют на роль правителей человечества / А. Зиновьев // Независимая газета, 26 февраля 2002 г.
- 167 Мельник, В.А. Современный словарь по политологии. / В.А. Мельник – Минск: Книжный Дом, 2004. – 640с.
- 168 Старовойтова, Л.В. Идеологические вызовы в условиях глобализации / Л.В.Старовойтова // Вестник БГУ. Серия 1. – 2012. – № 3. – С. 90 – 94.
- 169 Старовойтова, Л.В. Государственный суверенитет в условиях вызовов современного мира / Д.А. Аргучинцева, Л.В. Старовойтова // Научные труды Республиканского института высшей школы. Философско–гуманитарные науки: сборник науч. ст. В 2 ч. Ч.1. Вып. 9(14) / под ред. В.Ф. Беркова. – Минск: РИВШ, 2010. — С. 10 – 16.
- 170 Хартия II Всемирного социального форума 2002 г. «Против неолиберализма, войны и милитаризма, за мир и социальную справедливость».

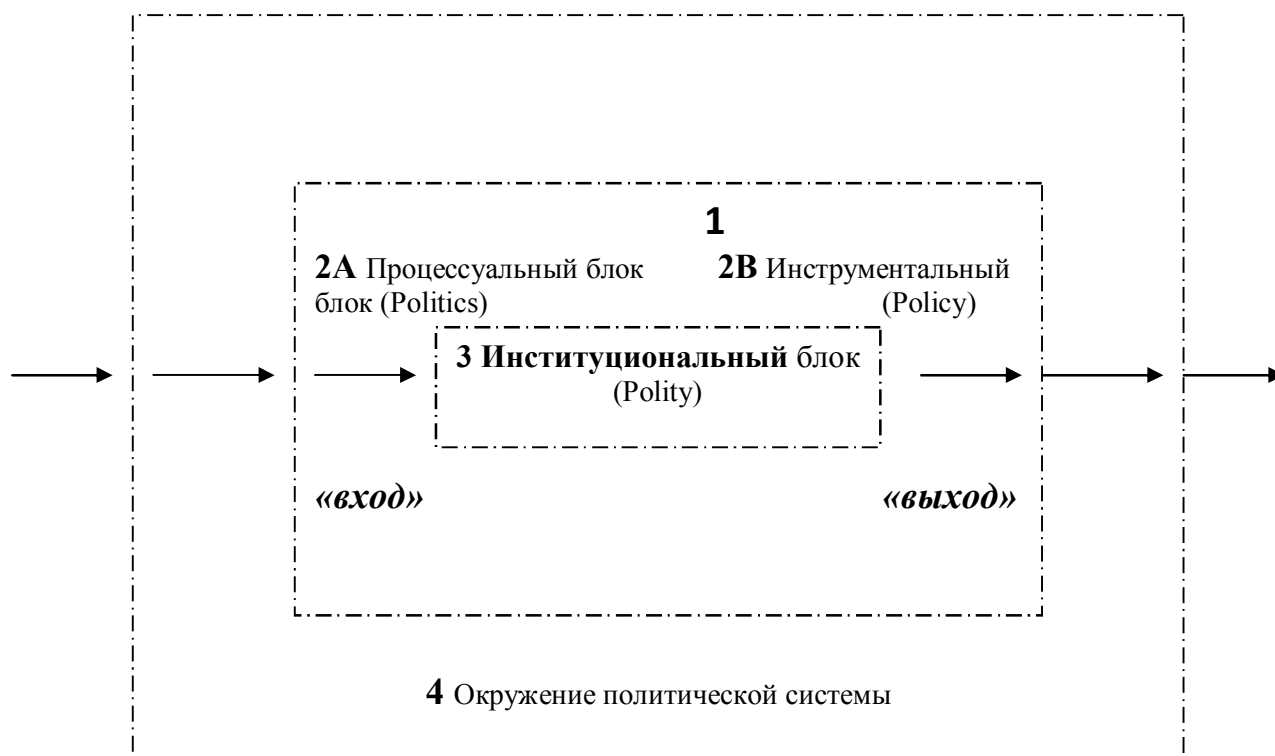
[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kulac.narod.ru/top/global/hartia.htm> hartya/antiglobal/2002/14/02-.html. – Дата доступа: 15.06. 2012.

171 Фукуяма, Ф. Будущее истории [Электронный ресурс]. / Ф. Фукуяма. – Режим доступа: <http://www.forum.polismi.org/index.php?/>. – Дата доступа: 05.09.2015.

172 Разработка концептуальной модели политической системы с позиций функционального подхода к анализу публичной политики и практики в Республике Беларусь / С.В. Решетников, Н.Е. Захарова, Т.С. Решетникова.– Заключительный отчет по договору с БРФФИ № Г 10 – 043. – Минск, 2012. – 161 с.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Модель функционирования политической системы Республики Беларусь



2 А – «вход» политической системы отражает процессуальное измерение государственной политики и управления (Politics). Процессуальное измерение политической системы включает политическую культуру, деятельность СМИ, динамику общественного мнения, распространение политических идеологий, функционирование политических партий, общественных объединений, избирательную систему.

2 В – «выход» политической системы – инструментальное, технологическое, результативное измерение государственной политики и управления (Policy). Инструментальное измерение политической системы включает все виды государственной политики и управления в соответствии с системой центральных органов государственного управления.

3 – ядро политической системы – институциональное измерение государственной политики и управления (Polity). Оно включает институт президентства, институты исполнительной, законодательной и судебной властей, местные органы власти. На этом уровне происходит кристаллизация национально-государственных интересов, а конкретные политические элиты воплощают их в жизнь.

4 – внешнее окружение политической системы общества включает экономические, культурные, демографические факторы; социальная структура общества; географическое и геополитическое положение страны. Особое значение в ряду факторов внешнего окружения политической системы имеет *экологическая составляющая* [172, с. 159].

Рисунок А.1 – Схема функционирования политической системы